Manual do Candidato
Geografia
Bertha Becker
Fundação Alexandre de Gusmão

Manual do Candidato

Geografia

Manual do Candidato

Geografia

Bertha Becker

Fundação Alexandre de Gusmão

Brasília, 2015

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília - DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio GusmâoAndé Luiz Ventura Ferreira
André Luiz Ventura Ferreira

Revisão:
Júlia Godoy

Projeto Gráfico:
Wagner Alves

E-book:
Jefferson Mota - Gráfica e Editora Ideal

Fotografia da capa:
Grande Relevo Branco, de Emanoel Araújo. Relevo em madeira esmaltada de branco, 2,70 x 11,17 m, sem data.
Acervo do Ministério das Relações Exteriores

B395
BECKER, Bertha.
Manual do candidato : geografia / Bertha Becker; apresentação do Embaixador Georges Lamazière. – Brasília : FUNAG, 2015.
196 p.; 29 cm. – (Manual do candidato).
Inclui bibliografia.
ISBN: 978-85-7631-605-3
1.História da geografia. 2. Geografia da população. 3. Geografia econômica. 4. Geografia agrária. 5. Geografia urbana. 6. Geografia política. 7. Gestão ambiental. 8. Manual do

Bertha Becker

Doutora em Ciências, Docente-Livre pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1970) e Professora Emérita da mesma Universidade (2002). Doutora *Honoris Causa* pela Universidade de Lyon III (2005). Membro da Academia Brasileira de Ciências (2006). Foi agraciada com a Ordem de Mérito Científico (MCT) e a Ordem de Rio Branco (MRE). É professora, pesquisadora e coordenadora do Laboratório de Gestão do Território (Laget) do Departamento de Geografia da UFRJ. Foi agraciada pela American Geographical Society com a David Livingstone Centenary Medal e pela Faperj com a Medalha Carlos Chagas Filho, de Mérito Científico. Participa de vários comitês científicos nacionais e internacionais, tendo sido vice-presidente da União Geográfica Internacional (1996-2000) e membro do Grupo Internacional Consultivo do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (1993-2004).

Sua área principal de pesquisa é a Geopolítica do Brasil, particularmente da Amazônia.

E-mail: bbecker@acd.ufrj.br

Apresentação

Embaixador Georges Lamazière
Diretor do Instituto Rio Branco

A Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) retoma, em importante iniciativa, a publicação da série de livros "Manual do Candidato", que comporta diversas obras dedicadas a matérias tradicionalmente exigidas no Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata. O primeiro "Manual do Candidato" (*Manual do Candidato: Português*) foi publicado em 1995, e desde então tem acompanhado diversas gerações de candidatos na busca por uma das vagas oferecidas anualmente.

O Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata, cumpre ressaltar, reflete de maneira inequívoca o perfil do profissional que o Itamaraty busca recrutar. Refiro-me, em particular, à síntese entre o conhecimento abrangente e multifacetado e a capacidade de demonstrar conhecimento específico ao lidar com temas particulares. E assim deve ser o profissional que se dedica à diplomacia. Basta lembrar que, em nosso Serviço Exterior, ao longo de uma carreira típica, o diplomata viverá em diversos países diferentes, exercendo em cada um deles funções distintas, o que exigirá do diplomata não apenas uma visão de conjunto e entendimento amplo da política externa e dos interesses nacionais, mas também a flexibilidade de compreender como esses interesses podem ser avançados da melhor maneira em um contexto regional específico.

Nesse sentido, podemos indicar outro elemento importante que se encontra sempre presente nas avaliações sobre o CACD: a diversidade. O Itamaraty tem preferência pela diversidade em seus quadros, e entende que esse enriquecimento é condição para uma expressão externa efetiva e que faça jus à amplitude de interesses dispersos pelo país. A Chancelaria brasileira é, em certo sentido, um microcosmo da sociedade, expressa na miríade de diferentes divisões encarregadas de temas específicos, os quais formam uma composição dos temas prioritários para a ação externa do Governo brasileiro. São temas que vão da Economia e Finanças à Cultura e Educação, passando ainda por assuntos políticos, jurídicos, sobre Energia, Direitos Humanos, ou ainda tarefas específicas como Protocolo e Assistência aos brasileiros no exterior, entre tantas outras. Essa diversidade de tarefas será tanto melhor cumprida quanto maior for a diversidade de quadros no Itamaraty, seja ela de natureza acadêmica, regional ou ainda étnico-racial. O CACD é, em razão disso, um concurso de caráter excepcional, dada a grande quantidade de provas de diferentes áreas do conhecimento acadêmico, buscando com isso o profissional que demonstre o perfil aqui esboçado.

No entanto, o perfil multidisciplinar do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata pode representar um desafio para o candidato, que deverá desenvolver sua própria estratégia de preparação, baseado na sua experiência acadêmica. Em razão disso, o Instituto Rio Branco e a Funag empenham-se em disponibilizar algumas ferramentas que poderão auxiliar o candidato nesse processo. O IRBr disponibiliza, anualmente, seu "Guia de Estudos", ao passo que a Funag publica a série "Manual do Candidato". Cabe destacar, a esse propósito, que as publicações se complementam e, juntas, permitem ao candidato iniciar sua preparação e delimitar os conteúdos mais importantes. O "Guia de Estudos" encontra-se disponível, sem custos, no sítio eletrônico do Instituto Rio Branco e é constituído de coletâneas das questões do concurso do ano anterior, com as melhores respostas selecionadas pelas respectivas Bancas.

Os livros da série “Manual do Candidato”, por sua vez, são compilações mais abrangentes do conteúdo de cada matéria, escritos por especialistas como Bertha Becker (Geografia), Paulo Visentini (História Mundial Contemporânea), Evanildo Bechara (Português), entre outros. São obras que permitem ao candidato a imersão na matéria estudada com o nível de profundidade e reflexão crítica que serão exigidos no curso do processo seletivo. Dessa forma, a adequada preparação do candidato, ainda que longe de se esgotar na leitura das publicações da Funag e do IRBr, deve idealmente passar por elas.

Sumário

4. Geografia agrária

5. Geografia urbana

6. Geografia política

7. Geografia e Gestão Ambiental

1. História da Geografia

1.1 Expansão colonial e pensamento geográfico

Por constituírem duas faces de uma mesma moeda, não é por acaso que a expansão colonial e a afirmação nacional na Europa do final do século XIX confundem-se com a legitimação do antigo saber geográfico enquanto disciplina acadêmica de grande prestígio oficial, como veremos nos capítulos a seguir.

Com efeito, nesse período, a expansão do imperialismo, no plano da política internacional, ocorreu em meio à intensa luta entre as potências europeias pela divisão dos continentes em "zonas de influência".

Dessa forma, a afirmação do próprio sistema capitalista em nova fase – o imperialismo – trará profunda repercussão na realidade concreta e, portanto, na divisão política do mundo e, consequentemente, no plano do saber geográfico e de sua aceitação enquanto um conhecimento escolar e universitário estratégico.

Adquiriu-se reconhecimento oficial nesse período, o saber geográfico acompanhou a descrição e o conhecimento do mundo em todos os tempos. Nesse sentido, Lacoste (1981) indaga se "as grandes descobertas" e as descrições dos "geógrafos" árabes da Idade Média não seriam também Geografia.

Recuando no tempo, a geografia existe desde o surgimento de aparelhos de Estado, desde Heródoto e Estrabão, por exemplo, para o mundo ocidental, que antes da era cristã não contam simplesmente uma história, mas procedem a um verdadeiro "inquérito" em função dos objetivos do "imperialismo" comercial ateniense.

Com efeito, segundo Moreira (1985) em sua lembrança mais remota, a geografia nasceu entre os gregos junto com a filosofia, a história e o teatro, apoiando a expansão comercial grega na forma de relatos de povos, terras e mapas feitos para servir ao comércio e ao Estado.

Refletindo essa interpretação dos primeiros relatos geográficos, esse autor cita Estrabão, a quem se atribui a primeira grande obra de sistematização da geografia ao observar que "a geografia familiariza-nos com os ocupantes da terra e dos oceanos, com a vegetação, os frutos e as peculiaridades dos vários quadrantes da Terra; e o homem que a cultiva é um homem profundamente interessado no grande problema da vida e da felicidade". Assim, no curso do tempo, dos romanos à "idade das ciências" (séculos XVIII – XIX), a tradição geográfica terá sua imagem cunhada como um inventário sistemático de terras e povos.

Nesse sentido essa tradição esteve sempre associada seja ao conhecimento do novo, seja ao espírito de domínio que acompanhava, via de regra, esse conhecimento quando não o sustentava explicitamente.

Aproximando-se mais do pensamento filosófico que antecedeu e inspirou diretamente o aparecimento da geografia, enquanto pensamento indutor da expansão colonial do século XIX, não se pode deixar de mencionar a obra de Immanuel Kant (1724-1804), que durante quarenta anos lecionou na Universidade de Koenigsberg, Alemanha, o que mais tarde seria denominado "geografia física".

As aulas professadas por ele nessa Universidade servem não só de

campo de aplicação de seu sistema filosófico, como irão respaldar grande parte da "geografia científica" que se desenvolverá na Alemanha e, mais tarde, no mundo.

Para Kant, segundo Moreira (1985), o conhecimento é dado pelos sentidos, sendo, portanto, um conhecimento empírico que advém da percepção de um "sentido interno", que revela o homem (antropologia pragmática) e um "sentido externo", que revela a natureza (geografia física).

Nesse contexto, a percepção orienta a experiência, que para isso precisa ser sistematizada, cabendo, portanto, à geografia realizar essa sistematização no plano do espaço, enquanto a história a fará no plano do tempo, uma vez que a sistematização passa por dois processos associados à narrativa (história) e à descrição (geografia).

Juntas, portanto, a geografia e a história abarcariam o conjunto das nossas percepções fundamentando, assim, o conhecimento empírico necessário ao desbravamento dos povos e das terras ainda desconhecidas ao europeu ocidental ou, ao menos, à elite política que aí se consolidava na forma de Estados-nação com pretensão de empreender uma nova expansão colonial.

Para Moraes (2005), a relação entre a geografia e o colonialismo do século XIX é siamesa, pois se tratava de promover o levantamento sistemático do mundo extraeuropeu, identificando riquezas potenciais necessárias à evolução do capitalismo que se afirmava em sua fase imperialista por meio da expansão industrial que necessitava matérias-primas e novos mercados para seus produtos.

A Conferência Internacional de Geografia, convocada pelo rei da Bélgica, Leopoldo II, em 1876, na qual compareceram representantes de um saber ainda difuso adquirido e difundido pelas sociedades geográficas, diplomatas e exploradores, tinha por objetivo, segundo discurso do próprio monarca, "a

tarefa de debruçar-se sobre o continente africano com o intuito de abrir à civilização a única parte do nosso globo em que ela não havia ainda penetrado...” (MOREIRA, 1985).

Leitor assíduo dos relatos das inúmeras expedições científicas promovidas fora da Europa, o rei Leopoldo II da Bélgica tem seu nome relacionado a um dos mais sangrentos regimes coloniais africanos dos tempos modernos (o do “Estado Livre do Congo”), apesar de opor-se oficialmente ao tráfico de escravos, seguindo a proibição liderada pela Inglaterra desse comércio transatlântico a partir de meados da década de 1840 (FRIEDEN, 2006).

Em termos de avanço do pensamento geográfico nesse período pode-se afirmar que até mesmo o impulso verificado nos métodos de análise (como o método comparativo) e na gênese de uma geografia regional (CAPEL, 2008) a partir das observações sistemáticas realizadas por viajantes e naturalistas, dentre os quais se destacou Humboldt, está inserido em um processo de conhecimento mais aprofundado das terras fora da Europa[1], aí incluída a partilha e colonização da África pelas potências europeias.

O colonialismo no século XIX, longe de se restringir ao entesouramento do ouro e da prata do período mercantilista de expansão colonial anterior, agora necessitava de fontes renovadas de recursos naturais e, portanto, de identificar novos caminhos e eventuais restrições para apoiar o projeto geopolítico de hegemonia financeira e industrial dos países da Europa Ocidental frente às novas forças econômicas que surgiam tanto na Rússia, como, secundariamente, na América do Norte.

Nesse contexto, a síntese geográfica associada ao projeto de observação sistemática da Terra, seja a partir do ponto de vista de um determinismo natural, e/ou inserida em uma visão possibilista, adaptativa da geografia humana, e/ou mesmo de uma interpretação mais próxima à geopolítica, serviu como instrumento afiado para promover a avaliação “científica” do

potencial de expansão do colonialismo europeu naquele momento histórico.

Com efeito, o "estudo sistemático da natureza", raiz da geografia moderna que se iniciava em princípios do século XIX, é indissociável da revolução científica que se observava desde o final do século anterior. Assim, o projeto científico que conduziu Humboldt à América espanhola foi por ele definido como uma "empresa idealizada com o objetivo de contribuir para o progresso das ciências físicas" ao mesmo tempo em que considerava que a publicação de seu trabalho podia oferecer interesse "para a história dos povos e o conhecimento da Natureza"[2].

A isenção do projeto de conhecimento ampliado e aprofundado da Terra, resguardado pelo caráter científico das expedições e pesquisas nas áreas coloniais, foi posta em xeque, contudo, quando esse autor denunciou o sofrimento humano causado pela escravidão no vale do Güines, próximo à Havana (Reino da Nova Espanha). Tal fato não só impediu a realização de expedições que Humboldt pretendia fazer posteriormente às possessões inglesas na Ásia, como, também, devido à pressão direta da burocracia prussiana, foi impedido de abordar questões humanas que considerava relevantes em sua viagem à Rússia (CAPEL, 2008)[3].

De acordo com Bernardes (1982), é na segunda metade do século XIX que se intensificam as grandes expedições e a exploração científica do interior dos continentes que Humboldt, em suas grandes viagens, começara pioneiramente a fazer. Foi assim na África, até então conhecida apenas pelos contatos litorâneos realizados pelos europeus, na Ásia (Sibéria inclusive), como na América do Norte e na América do Sul. Floresce a era das sociedades de geografia, de grande prestígio durante um largo tempo.

A expansão colonial das potências europeias constituía o motor dessas sociedades comprometidas basicamente com o conhecimento geográfico aprofundado de terras desconhecidas e/ou pouco povoadas e com o

conhecimento das potencialidades dos novos territórios.

A cartografia geral e temática fazia grandes progressos, produzindo para a Europa, para os Estados Unidos e também para a Índia cartas em média e grande escalas com notável riqueza de informações topográficas e geológicas. As observações meteorológicas e oceanográficas faziam-se cada vez mais regulares e precisas e as respectivas cartas passaram a ser publicadas. Enfim, a organização dos primeiros serviços de estatísticas regulares deve ser também levada em conta.

O conhecimento sistemático da superfície terrestre que começava então a ser elaborado no âmbito da geografia e da cartografia não estava descolado do desenvolvimento de uma formação colonial que implicava invariavelmente a apropriação de novas terras.

Segundo Moraes (2005), tratava-se, assim, na ótica do colonizador europeu, da construção de um espaço e de uma sociedade que tinha na ocupação do solo e na expansão territorial a base de poder. Com efeito, para esse autor, nas colônias o poder originava-se na propriedade fundiária e trazia em si uma acentuação dos processos referidos ao espaço, aí se incluindo até mesmo a dinâmica da vida social.

Nas Américas, por exemplo, a expansão territorial, em linhas gerais, estava intrinsecamente assentada na disponibilidade de terras, possibilidade de avanço da fronteira econômica e demográfica, facilitada pelos caminhos naturais existentes permitir a enorme velocidade com que a mineração, a extração vegetal, os rebanhos e as frentes populacionais penetraram nas remotas extensões do continente, traçando as linhas gerais de definição dos territórios nacionais, através da origem de novas vilas e fronteiras político-administrativas então criadas.

Cabia, portanto, a um saber geográfico em vias de se estabelecer como disciplina e conhecimento estratégico na consolidação do nacionalismo

europeu, fornecer, também, o conhecimento necessário não só voltado à expansão do colonialismo africano do século XIX como à consolidação da ocupação do interior das antigas colônias na América.

1.2 A Geografia moderna e a questão nacional na Europa

A geografia moderna, como disciplina, tornou-se um saber estratégico na consolidação da questão nacional na Europa a partir do final do século XIX, alcançando um papel legitimador da afirmação dos estados nacionais nesse continente, notadamente naqueles países que passaram por um processo tardio de unificação de seu território.

Para Touraine (1994), durante todo o século XIX, a humanidade viveu e pensou dentro do modelo de sociedade nacional e de classe construído naquele momento enquanto expressão concreta da modernidade triunfante.

Com efeito, na Europa a plena superação da fragmentação feudal e da legitimidade dinástica implicava a construção simbólica de novos laços de coesão social legitimadores da forma estatal de dominação política. O discurso geográfico moderno foi gerado naqueles países, como é o caso da Alemanha, onde esse processo necessitou de uma forte dose de indução, caminhando junto com a própria consolidação do moderno Estado nacional.

Nesses países, as representações espaciais forneceram um elemento de referência negado pela história, colocando a discussão geográfica no centro do debate ideológico. Isto no berço, pois a partir daí as teorias e conceitos da geografia se difundem – o que em si mesmo é um elemento revelador de sua eficácia ideológica.

A este propósito, Claval (1984) defende que o fim do século XIX e o princípio do século XX ofereceram os contextos políticos e intelectuais mais apropriados para uma reflexão sobre o Estado e o seu poder. As nações europeias acabavam de se constituir em Estados modernos e procuravam, assim, desenvolver o sentido nacional ensinando a história do país e os traços principais que fazem a originalidade "geográfica" de seu território.

Segundo Schiera (1982), o surgimento do Estado moderno europeu reflete a tensão que vai do sistema policêntrico e complexo dos senhorios de origem feudal à afirmação do Estado territorial concentrado e unitário, obedecendo a um único centro irradiador de poder e suas respectivas hierarquias repassadoras, visando a uma racionalização da gestão deste poder e da própria organização política imposta pelo processo de mudança.

Ao ressaltar o significado histórico da centralização do poder, esse autor aponta que além do aspecto meramente funcional e organizativo da formação do Estado moderno, cabe ressaltar também o caráter político e ideológico deste último, a ser consolidado pelo ensino de uma história e geografia comum que ajudasse à superação do policentrismo do poder e do território, em favor de uma concentração do mesmo numa instância unitária e exclusiva.

Os grandes confrontos territoriais a que se assiste entre o fim do século XIX e o século seguinte giram principalmente em torno dos nacionalismos, convertendo as questões territoriais em temas relevantes, quer no que se refere às novas nações, à rivalidade entre as grandes potências de então – Inglaterra, França, Alemanha e Rússia – quer no que diz respeito à formação e consolidação dos impérios coloniais.

A essa conjuntura sociopolítica juntava-se, assim, um contexto de afirmação dos estudos geográficos que se definiam em torno das relações entre os homens e o ambiente em que viviam. Essa orientação geral da geografia aparecia, contudo, marcada por diversos matizes, uma vez que o movimento de constituição do pensamento geográfico moderno conheceu conjunturas e contextos de formulação díspares, o que alimentou diferenciações internas e polêmicas, até porque essa geografia se institucionalizou em "escolas nacionais".

Os antagonismos de interpretação da geografia moderna iam desde a herança de Karl Ritter (1779-1859), que se fundava na compreensão das

relações entre o destino dos povos e o seu ambiente, à orientação de Friedrich Ratzel (1844-1904), que indagava acerca da originalidade dos povos nos diferentes meios de desenvolvimento e nos diferentes meios naturais, ou à orientação francesa, sob a influência de Vidal de la Blache (1845-1918), que sublinhava a importância das civilizações e a ação do homem na modelagem das regiões geográficas[4].

Apesar das grandes diferenças que se foram evidenciando ao longo do período que vai do último quartel do século XIX e o primeiro do século XX, os grandes temas da geografia humana e da geografia política, em particular, centram-se em torno do Estado, do povo e do território. Os corpos territoriais do Estado, o território, as fronteiras, as capitais, afirmam-se como objetos de estudo da geografia política, oferecendo um vasto campo de estudo inaugurado pela obra de Ratzel.

Na verdade, é no contexto da expansão do pangermanismo que esse autor realizou a obra que vai influenciar, ainda hoje, a geografia humana – *Anthropogeographic* – intimamente associada a sua *Politischeographic*[5].

Para Moraes (1991), o caso alemão, com sua tardia unificação nacional, aparece como paradigmático, fazendo desse país o centro teórico da reflexão geográfica ao longo de todo o século XIX e onde a geografia cumpriu também, funções ideológicas e políticas consideráveis.

Segundo Capel (2008), a invasão napoleônica deu lugar a uma reação nacionalista que valorizou os valores espirituais da cultura alemã, incentivando os estudos históricos e geográficos e contribuindo, em parte, para a criação da cátedra de geografia na Universidade de Berlim, na qual o papel da filosofia e das humanidades valorizou os aspectos espirituais da cultura alemã como elemento de resistência e união, contribuindo para exaltar a história e a geografia, nas quais eram buscadas as raízes comuns da personalidade e do futuro poderio germânico[6].

A geografia, enquanto disciplina escolar, “naturalizou” as fronteiras políticas entre os países, ajudando a projetar uma forte imagem simbólica do Estado-nação identificada pelo seu formato e pela descrição das inúmeras características do território nacional. Para Allies (1980 *apud* MORAES, 1991), o discurso geográfico foi, sem dúvida, um elemento central na consolidação do sentimento de pátria e o principal núcleo divulgador da ideia de identidade pelo espaço.

Nesse processo, o nacional, através do discurso geográfico, torna-se natural. Assim, entre os acidentes geográficos da superfície da Terra, destacam-se as fronteiras, e estas qualificam povos, cujo caráter vai sendo moldado num ininterrupto intercâmbio com suas regiões de origem.

O nacionalismo, como ideologia identitária, constituiu, assim, o fundamento do Estado-nação, que progressivamente se superpôs ao Estado moderno. Esta ideologia, elaborada com o auxílio do ensino da história e da geografia, tornou-se então um recurso simbólico necessário à consolidação do Estado como instituição política territorializada e legitimada pela sociedade (CASTRO, 2005).

Pode-se afirmar, desse modo, que os europeus inventaram, no mesmo período histórico, não somente o Estado moderno, conforme Ruggie (1993 *apud* ARRIGUI, 1996), como a própria geografia enquanto disciplina curricular institucionalizada.

De acordo com Hobsbawm (1991), a “questão nacional”, como os velhos marxistas a chamavam, está situada na intersecção da política, da tecnologia e da transformação social. As nações existem não apenas como funções de um tipo particular de Estado territorial, como também no contexto de um estágio particular de desenvolvimento econômico e tecnológico.

Assim, prossegue o autor, “as nações e seus fenômenos associados, como o nacionalismo e o próprio Estado, devem, portanto, ser analisados

em termos das condições econômicas, administrativas, técnicas, políticas, entre outras". Nesse processo, a perspectiva holística presente na proposta da geografia moderna da busca da integração entre a dimensão natural e social, apresentava-se como o nicho acadêmico e de ensino por excelência para procurar descrever tais fenômenos.

A busca de um tratamento integrado de fenômenos naturais e sociais está na base das indefinições e ambiguidades que caracterizam ainda hoje algumas das categorias centrais da geografia moderna como os conceitos de meio, paisagem, ambiente, território, região que, tomados a outras áreas do conhecimento e recontextualizados no discurso geográfico, emprestaram uma concretude, isto é, uma "naturalização" aos processos sociais.

A qualificação das sociedades pela sua espacialidade aparece como expressão clara de tal enfoque, no qual a "naturalização" das fronteiras e das nacionalidades serve como exemplificação histórica.

No final do século XIX e início do século XX, o entendimento da nação, conforme realizada pela geografia oficial, foi construído essencialmente pelo alto, em momentos, historicamente diferenciados, de necessidade de afirmação da centralidade de um Estado, agora entendido como um Estado territorial, um Estado-nação.

Com efeito, o Estado moderno tornou-se progressivamente um espaço político por excelência, *locus* de uma vontade comum, de um poder moral, aceito contratualmente por todos a partir dos instrumentos de legitimação que ele dispunha, notadamente a partir da Revolução Francesa, que inaugurou a "época contemporânea" e o aprofundamento da participação da sociedade, estabelecendo os marcos da expressão política de uma vontade comum e da solidariedade social estabelecida pelas regras do contrato com a sociedade civil que o legitimam nos limites do território.

Esta solidariedade se fez, pela primeira vez na história, com os recursos à ideia de nação, tendo sido definidos os conteúdos do discurso (histórico e geográfico) sobre a responsabilidade comum, embasada no local de nascimento e no pertencimento a uma comunidade de destino. Ambos são fundadores de uma identidade territorial, cultural e política e são componentes essenciais do nacionalismo.

Para Hobsbawm (1991), a "nação" pertence exclusivamente a um período particular e historicamente recente. Ela é uma entidade social apenas quando relacionada a uma certa forma de Estado territorial moderno, o "Estado-nação" e não faz sentido discutir nação e nacionalidade fora desta relação.

Contudo, nesse processo histórico, a consolidação do Estado-nação, como instituição inovadora, como uma forma de poder político territorialmente centralizado, só foi possível pela submissão e pelo controle do território. Este controle se fez pela imposição da lei, pelo comando centralizado da burocracia da administração pública e pela uniformização das instituições sociais: língua, moeda pesos e medidas, etc.

Deve ser observado que a substância da nação, no sentido de comunidade de destino, resultou da estratégia política de apropriar-se do sentido identitário contido na ideia de povo e colá-lo à organização política comandada pelo Estado. O povo passou a ser o corpo da nação, e, portanto, confundido com ela e submetido à centralidade territorial do poder político. Além do povo, era necessário, também, possuir um território e uma lei para se constituir um Estado-nação.

Sendo o Estado uma construção política e ideológica que se fez no tempo e no espaço, a centralidade territorial do seu poder decisório foi fundamental para a tarefa de tomar a si a obrigatoriedade de fornecer educação para todos, utilizando o aparato institucional a sua disposição para as exaltações simbólicas do nacionalismo. Disciplinas como a história e a

geografia foram estratégicas nesta tarefa.

Na atualidade, do ponto de vista da geopolítica, pode-se afirmar que à geografia dos oficiais que decidem com base nos mapas as táticas e estratégias, à geografia dos dirigentes do aparelho de Estado, que estruturam o seu espaço em províncias, circunscrições, distritos e à geografia dos exploradores (muitas vezes oficiais) que preparam a conquista colonial e a exploração, conforme descrita por Lacoste (1981), juntou-se a geografia das grandes corporações e dos grandes bancos que decidem sobre a localização dos seus investimentos em nível regional, nacional e internacional, fazendo do sistema logístico, o vetor espacial mais importante no qual se trava a guerra pela competitividade econômica na contemporaneidade.

Além da leitura "pelo alto" feita pela geografia oficial do início do século passado da questão nacional na Europa, inúmeros geógrafos contemporâneos propõem uma leitura do espaço geográfico a partir da complexa teia de interesses que caracterizam as relações sociedade-natureza nos dias atuais.

1.3 As principais correntes metodológicas da Geografia

O debate em torno das correntes metodológicas da geografia não é descolado do contexto geral de evolução das demais ciências e dos métodos que permitem captar a apreensão das diversas dimensões – socioeconômica, ambiental, cultural e política – presentes em um mundo em constante transformação.

Nesse sentido, o aprimoramento do arcabouço metodológico utilizado e uma preocupação constante com sua adequação à dinâmica específica do espaço geográfico, constituem uma questão central na qual cada novo ponto de partida abre espaço para novas questões e outros tantos desafios e questionamentos.

Desse modo, não se pode perder de vista de um lado a sintonia com os problemas centrais que afetam a sociedade e o espaço geográfico nos dias atuais e, de outro lado, a preocupação com os próprios avanços ocorridos na geografia em termos conceituais, metodológicos e operacionais ao longo do tempo.

A questão metodológica tem que ser vista, assim, no bojo da problemática teórico-conceitual da geografia como um todo e, portanto, tendo como balizamento os anseios e indagações que instigam o pensamento geográfico no curso da história.

Com uma trajetória marcada pelo empiricismo, a "geografia tradicional" deve essa característica, em grande parte, ao fato de ter sido uma disciplina escolar antes mesmo de se constituir em campo de investigação científica. Desse modo, ela inicialmente estruturou um conjunto de informações sobre o mundo e as ensinou em currículos escolares para somente mais tarde projetar-se na academia.

Cabe destacar, como acontecimento fundamental, o estabelecimento de

cátedras de geografia em várias universidades na Europa, onde, de acordo com Bernardes (1982), o governo da Prússia foi pioneiro, a partir de 1874, e logo em seguida, toda a Alemanha, recentemente unificada.

Ainda segundo esse autor, as principais referências da geografia alemã nessa época foram Ferdinand von Richthofen (1833-1905) e, posteriormente, Friedrich Ratzel (1844-1904). No entanto foi Paul Vidal de la Blache (1845--1918), o grande "chefe de escola" francês, que centralizou, na virada do século XIX para o século XX, o intenso movimento intelectual que não apenas veio dar à geografia uma nova feição metodológica como também contribuiu fortemente para consolida-la como um campo profissional legitimado pela academia.

Essa efervescência metodológica da chamada Moderna Geografia a partir da última década do século XIX correspondeu a um contexto histórico mais amplo, relatado anteriormente, assim como ao confronto com outros campos da ciência em evolução.

Nesse sentido, influência poderosa no campo geográfico teve o desenvolvimento das ciências biológicas e das ciências sociais, causando debates de crucial importância para a disciplina ainda em fase de consolidação.

Pode-se afirmar assim que, da influência e do confronto com as ciências naturais e sociais daquele período, sobretudo devido ao darwinismo, reforçou-se o caráter ambientalista da geografia através do estudo das relações entre o homem e o meio, a partir do qual eclodiu o confronto doutrinário "determinismo *versus* possibilismo" que desde então irá marcar grande parte das escolhas metodológicas que se fará na geografia (BERNARDES, 1982).

Cabe observar que ainda em seu período formativo, a geografia foi marcada por problemas metodológicos que envolveram e ainda estimulam

grandes discussões nesse campo do conhecimento, definindo linhas de pesquisa, grupos acadêmicos ou até mesmo levando à proposta de novos paradigmas[7].

Nesse contexto, enquanto o determinismo postula que "o homem é um produto da superfície terrestre"[8], os elementos do meio natural no possibilismo não "produzem" resultados, independentes do momento histórico. Isto é, eles constituem "condições" (e não "fatores") que pesam ora mais, ora menos poderosamente, pautando os resultados de outras forças originárias de ação humana.

Os possibilistas foram buscar inspiração principalmente na interpretação das sociedades primitivas e tradicionais[9] a partir das quais foi produzida por Vidal de la Blache e seus discípulos imediatos uma noção fundamental para o novo método geográfico: a noção de gênero de vida.

Nesse sentido, nas relações entre o homem e o meio, o homem não é um mero elemento passivo; ele é sobretudo um agente e sua ação é tanto mais antiga quanto mais avançado seu grau de cultura e mais desenvolvida a técnica de que é portador. Desse modo, dentre as condições oferecidas pelo meio, o homem escolhe as de maiores possibilidades para a sua sobrevivência e o seu desenvolvimento cultural.

As condições históricas possuem, assim, um significado particular nas relações homem-meio, no seu desenvolvimento cultural e no seu papel como agente modificador da superfície da Terra.

Não se trata, portanto, de negar a influência do meio que é, por vezes, poderosa, mas sim de enfatizar como os grupos humanos e o meio interagem mutuamente, produzindo uma resultante geográfica entre meio natural e meio cultural. Ao mesmo tempo, os possibilistas não negavam a ideia, presente nos deterministas, do "todo" da superfície terrestre, da inter-relação entre todos os fenômenos nesta mesma superfície.

Nesse contexto, La Blache edificou seu método geográfico em torno de dois pontos principais:

- Adotando uma base filosófica de interpretação dos fatos constituída pela doutrina do possibilismo, a qual se tornou a refutação final ao determinismo geográfico.
- Adotando o estudo das regiões como o meio mais adequado ao conhecimento das relações homem-meio, centro da controvérsia filosófica, que seria apenas superada no período entre as duas guerras mundiais.

Desse modo, o estudo da região, ao privilegiar a intuição, a observação e a descrição da paisagem[10] como o método analítico por excelência, a geografia tradicional terá no empiricismo sua base de sustentação.

No período entreguerras, a trajetória metodológica da geografia será marcada por uma tensão entre a força da tradição empiricista clássica e a necessidade de sua superação através da adoção de um campo teórico-metodológico lastreado no pensamento científico.

Pode-se afirmar que a geografia tradicional em questão de método pouco se afastou da recomendação de Ritter (1779-1859) no sentido de que ela deveria ser empírica e de que o observador deveria progredir de observação para observação na busca de leis gerais e não partir de opiniões preconcebidas para hipótese e para observação. Vidal de la Blache não se afastou desse espírito, uma vez que a tradição vidaliana foi fiel ao método intuitivo.

Nesse contexto, abalada pelo aprofundamento das relações da geografia com as ciências sociais e a economia[11] e pela ênfase dada à abordagem sistêmica e à assimilação do método científico através da busca de leis gerais e do desenvolvimento da teoria, ocorre a ruptura no paradigma da geografia tradicional pela Nova Geografia (*New Geography*) que privilegia métodos quantitativos. Portanto, de acordo com Faissol (1978), o novo paradigma da geografia é sistêmico, isto é, usa a matemática e a estatística, por concepção e ao mesmo tempo por necessidade, mas continua

essencialmente geográfico porque sua principal área e objetivo é a análise espacial.

Nessa trajetória destaca-se, a partir de meados do século XX, um movimento de grande importância no entendimento do enquadramento metodológico da geografia, a partir do qual podemos compreender, de certo modo, a complexa matriz metodológica que marca hoje esse campo do conhecimento no Brasil e no mundo.

Com efeito, a "revolução" teórico-quantitativa que balizou grande parte da produção da geografia brasileira nos anos 70, na busca de embasamentos teóricos e operacionais sólidos e de uma linguagem universal de comunicação e entendimento com outros campos do saber pode ser caracterizada pela adoção de técnicas quantitativas e modelos conceituais matemático-estatísticos.

O momento histórico em que surgiu esse paradigma foi caracterizado pela intensa urbanização, industrialização e expansão de capital, gerando modificações profundas na organização espacial e em seu entendimento que acabaram por abalar profundamente os conceitos e métodos que pautavam a Geografia até aquele momento.

Para Moraes (1981), essa nova "Geografia Pragmática" efetua uma crítica apenas à insuficiência da análise tradicional no que tange a seu caráter pouco pragmático, não atingindo, contudo, seus fundamentos e sua base social.

Nesse sentido, esta disciplina privilegiava uma ótica retrospectiva, estando, assim, pouco habilitada a projetar o futuro e, portanto, inoperante como instrumento de intervenção na realidade. Os autores da Nova Geografia vão propor, deste modo, uma ótica prospectiva, um conhecimento voltado para o futuro, que instrumentalize uma Geografia aplicada. Daí sua denominação de pragmática (MORAES, 1981).

Calcada no positivismo lógico, a Geografia Quantitativa ou Teorética[12] ou, simplesmente, *New Geography*, ao adotar métodos hipotético-dedutivos, apoiados em modelos matemático-estatísticos, promoveu, de acordo com Moraes (1981), uma renovação conservadora da Geografia,

> onde ocorre a passagem, ao nível dessa disciplina, do positivismo para o neopositivismo. Troca-se o empirismo da observação direta (do "ater-se aos fatos" ou dos "levantamentos dos aspectos visíveis") por um empirismo mais abstrato, dos dados filtrados pela estatística (das "médias, variâncias e tendências"). Do contato direto com o trabalho de campo, ao estudo filtrado pela parafernália da cibernética. Nesse processo, sofistica-se o discurso geográfico, tornam-se mais complexas a linguagem e as técnicas empregadas.

Assim, da aceitação dos métodos indutivos (e toda a Geografia Tradicional faz o elogio da indução) passa-se a aceitar também o raciocínio dedutivo. Da contagem e enumeração direta dos elementos da paisagem, para as médias, os índices e os padrões. Da descrição, apoiada na observação de campo, para as correlações matemáticas expressas em índices estatísticos.

Nesse contexto, o objeto de estudo da Geografia – o espaço geográfico – será estudado de forma abstrata, sendo concebido como uma expressão topológica, decorrendo daí a importância dos modelos e fórmulas lógicas para sua interpretação, nos quais o homem aparece como mais uma variável a ser levada em conta, ou seja, destituído de qualquer expressão social ou histórica, sendo encarado como um elemento genérico dentro de um vasto universo de variáveis espaciais. Assim, o espaço não é concebido como algo produzido historicamente pela sociedade.

Para Moraes (1981), o saldo da Geografia Pragmática foi, ao lado de um real crescimento técnico-operacional alcançado, um empobrecimento na sua capacidade analítica. Nesse sentido, acusada por muitos geógrafos de fornecer uma visão excessivamente neutra de um espaço geográfico marcado por um momento histórico de inúmeros conflitos e rupturas na sociedade, a *New Geography* tem seus fundamentos metodológicos cada vez mais contestados pela Geografia Crítica.

Desse modo, será a leitura qualitativa da realidade concreta revelada pelo espaço geográfico com suas tensões e contradições derivadas das relações sociais, econômicas e políticas que irá marcar a geografia crítica e os novos horizontes conceituais e metodológicos a ela associada. Essa corrente defendia, sobretudo, uma geografia menos "neutra" e, portanto, mais engajada com os princípios da justiça social, diminuição das desigualdades sociais e regionais.

Ela se consolidou no contexto de forte revisão de ideias e de valores das décadas de setenta e oitenta do século XX influenciadas pelos movimentos de maio de 1968 (na França), das lutas civis, do fim da guerra do Vietnã, dos movimentos feministas nos Estados Unidos e na Europa, do acesso a terra na América Latina e do surgimento da Ecologia.

Em termos ideológicos, o diálogo com o pensamento de esquerda foi uma constante nesse período, destacando-se o estabelecido com os pensadores da Escola de Frankfurt, com o anarquismo (Réclus, Kropotkin), com Michel Foucault e com o marxismo e os marxistas, em particular os não dogmáticos.

Anunciando uma transição, "possivelmente marcante no pensamento crítico" (SOJA, 1993 *apud* HISSA & GERARDI, 2001), a geografia passa a dialogar na atualidade com teorias, conceitos e métodos que procuram abandonar referências clássicas da modernidade nas quais se incluem a concepção marxista da ciência[13], caminhando em direção das novas fronteiras do conhecimento.

Nas últimas décadas são sucessivos os movimentos internos à ciência como um todo e à geografia, em particular, que sugerem uma consciência de ruptura do ambiente teórico e metodológico convencional e a construção de novas posturas que poderiam ser identificadas como a emergência de um saber intitulado por alguns como "pós-moderno" (HISSA & GERARDI, 2001), incluindo-se ainda incursões a teorias, como a do caos,

que se voltam para enfrentar os desafios postos pela questão ambiental na atualidade.

Nesse contexto, segundo Andrade (1995), não é fácil elaborar um esquema de teorização e de metodologia únicos para a Geografia ou para qualquer outra disciplina no momento de grandes indefinições e transformações em que se vive na contemporaneidade.

Nesse sentido, Megale (1976) afirma que não existe na atualidade um padrão metodológico para o pesquisador; este deve possuir uma versatilidade, uma habilidade quanto ao problema pesquisado e os meios de se chegar a ele.

A geografia na atualidade passa, assim, por um momento rico de revisões em um contexto global de crise das ciências e da humanidade (HISSA & GERARDI, 2001) no qual as expectativas de progresso são substituídas, ou ao menos acrescidas, segundo esses autores, por incertezas postas, entre outras, pela propagação da técnica e da informação em escala planetária e em ritmo acelerado apontando para uma complexidade de matrizes conceituais e metodológicas portadora de mudanças não só nesse campo do conhecimento como na ciência em geral.

Para Correa (2010), na atualidade, e no caso específico do Brasil, não se pode falar em "Escola Brasileira de Geografia", que tem como um suposto a natureza monotônica de seu pensamento, de análises alicerçadas em um único paradigma. Pode-se falar em Geografia Brasileira, que teve uma trajetória que partiu do monismo para chegar ao pluralismo. Neste pluralismo convivem, em maior ou menor grau, conceitos e formulações teóricas advindas de fontes diversas, expressas nas contribuições de diversos autores e correntes conceituais e metodológicas.

Nesse contexto, afirma Correa, a trajetória da geografia brasileira caracterizou-se pela crescente complexidade de paradigmas, na qual

matrizes distintas, antagônicas ou complementares foram sendo incorporadas, gerando no começo do século XXI um nítido e enriquecedor pluralismo.

Na multiplicidade teórico-metodológica contemporânea dentro e fora do Brasil "as tendências atuais na Geografia são variadas, o que é bastante útil ao desenvolvimento da ciência" (DINIZ, 1984). Desse modo, a Geografia, que tem como objeto de estudo o espaço geográfico e suas interações, possui inúmeras possibilidades teórico-metodológicas e técnicas, configurando um pluralismo metodológico.

Cabe observar que admitir um método ou teoria ideal para a geografia é desconsiderar a história do pensamento geográfico e de suas características fundamentais que fazem dela um campo do conhecimento privilegiado do exercício transdisciplinar e do ensaio da integração necessária para se entender a complexa realidade do mundo contemporâneo.

Assim, a geografia contribui em muito na atualidade para acelerar a aproximação entre as áreas do conhecimento, ampliando os horizontes conceituais e metodológicos da ciência que, por sua vez, resultam na elaboração de estratégias de planejamento de uma realidade socioambiental que requer uma visão multiescalar dos complexos problemas que envolvem as relações estabelecidas entre os diversos continentes, países, regiões, lugares e comunidades de um planeta que se conecta instantaneamente.

A revalorização da geografia e de seus métodos de pesquisa se evidencia em um momento histórico como o atual no qual o uso "sustentável" do território está na raiz de grande parte dos problemas e das soluções que gravitam em torno dos grandes dilemas do século XIX, tais como o da questão ambiental e da permanência e renovação das desigualdades e de conflitos socioespaciais.

Bibliografia do Capítulo 1

ALVES, D. S. *O espaço público em Oliveira Vianna*. Campinas: UNICAMP. Dissertação de Mestrado, 2002.

ANDRADE, M. C. *Geografia – Ciência da Sociedade: uma introdução à análise do pensamento geográfico*. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

ANDRADE, M. C. Geografia Rural: questões teórico-metodológicas e técnicas. *Boletim de Geografia Teorética*, v. 25, n. 49-50, 1995.

ARRIGUI, G. *O longo século XX*. São Paulo: Contraponto; Editora UNESP, 1996.

BERNARDES, N. O pensamento geográfico tradicional. *Revista Brasileira de Geografia,* Rio de Janeiro: IBGE, ano 44, n. 3, pp. 389-538, jul./set. 1982.

CAPEL, H. *Filosofia e Ciência na Geografia Contemporânea*. Maringá: Editora Massoni, 2008, 2ª edição.

CASTRO, I. E. *Geografia e Política – Território, escalas de ação e instituições.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CLAVAL, P. *Géographie humaine et économique contemporaine.* Paris: PUF, 1984.

CORREA, R. L. "A trajetória da geografia brasileira: uma breve interpretação". In: *AGB*. São Paulo: Terra Livre, ano 26, vol.1, n. 34, pp. 63-68, jan./jun. 2010.

DINIZ, J. A. F. *Geografia da Agricultura*. São Paulo: DIFEL, 1984.

DÓRIA, A. S. "Formas de Estado". In: *Direito constitucional.* São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1953, Segundo Tomo, pp. 5 - 30.

FAISSOL, S. Teorização e quantificação em geografia. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro: IBGE, ano 40, n. 1, pp.1-168, jan./mar. 1978.

FRIEDEN, J. *Capitalismo Global. História econômica e política do século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

GALVÃO, M. C. C. Contribuição ao debate metodológico da geografia agrária. *Anuário do Instituto de Geociências,* Rio de Janeiro: UFRJ, vol. 14, 1991, pp. 45 - 52.

HOBSBAWM, E. J. *Nações e Nacionalismo desde 1780*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

LACOSTE, Y. *A geografia serve antes de mais nada para fazer a guerra*. São Paulo. 1981.

MEGALE, J. F. "Geografia Agrária: objeto e método". *In*: *Métodos em Questão*. São Paulo: USP, 1976. pp.1-23.

MELLO, L. I. *Quem tem medo da geopolítica?* São Paulo: Edusp; HUCITEC, 1999, 228 p.

MORAES, A. C. R. *Geografia - Pequena História Crítica*. São Paulo: HUCITEC, 1981.

MORAES, A. C. R. *Notas sobre identidade nacional e institucionalização da geografia no Brasil*. Caxambu: Texto apresentado no XV Encontro Anual da Anpocs, 1991.

MORAES, A. C. R. *Território e História no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2005.

MOREIRA, R. *O que é geografia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

SCHIERA, P. "O estado moderno". In: SCHIERA, P. *et alii. Curso de introdução à ciência política*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.

TOURAINE, A. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis: Editora Vozes, 1994.

Website consultado:

www.ageteo.org.br/download/livros/2001/01. Acesso entre 15 e 30 de abril de 2009. HISSA, C. E. & GERARDI, L. H. O. Imagens da Geografia Contemporânea: modernidade, caos e integração dos saberes.

---

1 Grande parte do projeto de formulação de uma "Teoria da Terra" através da investigação sistemática "de toda a complexa e rica problemática das relações entre os distintos fenômenos de nosso planeta" realizada por Alexander von Humboldt (1769-1859), considerado por muitos o pai da geografia moderna (CAPEL, 2008), foi realizado em expedições científicas às terras não europeia, notadamente à América espanhola.

2 Ao menos desde o final do século XVIII Humboldt já havia definido sua preocupação com uma "restauração total das ciências", em que se acentuava a integração dos diversos conhecimentos, uma vez que considerava insatisfatório todo o sistema científico do século XVIII, baseado na realização de classificações.

3 De acordo com Capel (2008), apesar de poder ser considerado um "democrata da Corte", Humboldt sempre defendeu um ponto de vista democrático permitido por sua elevada posição e imenso prestígio.

4 De acordo com Moraes (1991), enquanto Humboldt e Ritter, animados pelo êxito da Revolução Francesa, construíam a unificação alemã, Ratzel atuou como ideólogo do Estado bismarckiano e La Blache, defendia a unidade cultural e natural da França de leste, lamentando a perda da Alsácia e Lorena.

5 Retomando conceitos ratzelianos, como o de espaço vital, e de geógrafos americanos e britânicos, o general Karl Haushofer (1869-1946) dá, nas vésperas da Primeira Guerra Mundial, um impulso decisivo à geopolítica.

6 Nas décadas que se seguiram à guerra franco-prussiana, a Alemanha unificada havia surgido no centro da Europa como uma grande potência militar em expansão que num futuro próximo poderia disputar aos ingleses o domínio dos mares. Assim, a ruptura do equilíbrio de poder europeu, que fora estabelecido em 1815 pelo Congresso de Viena, colocou em perigo tanto a segurança insular quanto a supremacia marítima britânicas, tornando-se um dos principais fatores de conflagração da Primeira Grande Guerra.

7 De acordo com Bernardes (1982), os mais clássicos dos problemas que estão na raiz das escolhas conceituais e metodológicas feitas na geografia tradicional são: o da "dicotomia entre geografia física e geografia humana"; o da questão do próprio objeto (ou campo) da geografia; o da sua natureza como ciência e o da sua posição entre as ciências naturais e sociais.

8 Isto é, ele não apenas "é filho da terra, pó do seu pó, mas que a terra tem-lhe servido de mãe, alimentado, estabelecido suas tarefas, dirigido seus pensamentos, confrontando-o com dificuldades que têm fortalecido seu corpo, aguçado sua capacidade mental", etc. (SEMPLE, 1911 *apud* BERNARDES, 1982).

9 As expedições do século XIX e o desenvolvimento da etnografia foram realçando o papel da cultura e da técnica na conquista do meio pelo homem. Nesse contexto destaca-se a contribuição de Lucien Febvre que em sua obra "La terre et l'évolution humaine" (Paris, 1924) faz a crítica do determinismo.

10 Otto Schlüter (1872-1952) vê a geografia enquanto ciência da paisagem criada pelo homem. O conceito de paisagem tornou-se comum em uma época em que os geógrafos alemães estavam estudando áreas cada vez menores, nas quais a *landschaft* seria um todo homogêneo identificável por sua aparência e, portanto, servia como uma base empírica de método de pesquisa de campo.

11 Após a Segunda Guerra Mundial, Pierre George contribuiu para abalar a rigidez da tradição vidaliana com a forte integração da geografia em um campo indissociável de relações socioeconômicas, no qual o "espaço geográfico organizado pelo homem" passa a substituir o binômio homem--meio pelas relações homem-espaço revelando a "dinâmica introduzida pelo homem na superfície terrestre". Segundo Andrade (1987), notadamente quando da publicação de *Geografia Ativa*, Pierre George rompe com a velha tradição descritiva da geografia abrindo caminho para uma perspectiva mais politizada com uma clara preocupação com a dimensão social.

12 Segundo Sposito (2004), a palavra teorética (uma tradução do inglês *theoretical*) levou à aceitação e incorporação por todos, sem contestações aparentes, do adjetivo teórico por apenas uma corrente doutrinária inspirada no neopositivismo, negligenciando qualquer outra possibilidade de outras correntes também produzirem teorias.

13 Não se pode afirmar com precisão que a obra de Soja desvencilha-se de paradigmas modernos e, em especial, do marxismo. Com efeito, esse autor refere-se, inclusive, a uma "pós modernização da geografia marxista" (SOJA, 1993 *apud* HISSA & GERARDI, 2001).

2. Geografia da população

2.1 Distribuição espacial da população no Brasil e no mundo

A distribuição espacial das populações diz respeito sobre onde as pessoas vivem, por que lá se concentram, para onde estão indo e o que as motivam a se deslocarem e a escolherem os lugares de destino. O planeta apresenta uma distribuição bastante heterogênea das populações humanas e é a combinação de vários fatores que explica essa disparidade de densidade populacional. São eles: os contextos históricos e culturais específicos, o desenvolvimento econômico desigual das áreas, as características demográficas (como taxa de fecundidade, natalidade e mortalidade) e a diversidade de ambientes físicos, com maior ou menor facilidade de ocupação.

Ao longo da história da humanidade, a disponibilidade de recursos naturais e relevos que facilitassem a acessibilidade, a sobrevivência e a defesa foram fatores importantíssimos para a concentração de pessoas. O fácil acesso a suplemento de água potável e a recursos minerais como ferro, carvão e petróleo e a existência de solos férteis e de potencial de cultivo privilegiaram certas áreas para a ocupação em detrimento de outras. Os férteis vales de grandes rios como o Ganges, na Índia e o Amarelo, na China são exemplos de regiões que apresentam enorme concentração populacional em função da elevada produtividade de suas planícies fluviais.

Alguns elementos físicos devem ser destacados como importantes

dificultadores de concentração demográfica, são eles: altas latitudes, relevo acentuado (altas altitudes), áreas de temperaturas e umidade extremas (como os grandes desertos), áreas polares e com escassez de água. Em contrapartida, locais que apresentam clima com temperaturas moderadas, chuvas regulares e solos férteis, assim como a existência de importantes fluxos hídricos, favorecem o aumento da densidade demográfica.

Evidentemente, estas facilidades e dificuldades são relativizadas pela tecnologia disponível em cada sociedade. Por exemplo, a concentração demográfica existente na Roma antiga só foi possível graças a tecnologia dos aquedutos. Técnicas de extração de água por meio de poços artesianos profundos e de usinas de dessalinização possibilitam um grande aumento da concentração demográfica. Israel, por exemplo, produz 21% da água que consome a partir do mar, 32% do subterrâneo e 22% da reutilização do esgoto. O mar da Galileia, outrora grande fonte de água da região, responde por apenas 25% da água consumida em Israel[14].

Da mesma forma, obstáculos naturais antes intransponíveis, hoje podem ser superados por obras de engenharia como túneis e pontes, rodovias e ferrovias, mudando radicalmente as condições de acessibilidade de regiões inteiras. Também o avanço da tecnologia agrícola e da logística oferecerem novas possibilidades de valorização dos territórios para fins de ocupação humana.

A distribuição das populações no espaço mundial passou a sofrer profundas transformações, principalmente a partir do século XIX, com o processo de modernização das sociedades baseado no progresso técnico, no desenvolvimento industrial, no comércio e na urbanização. Regiões pioneiras no processo de industrialização se tornaram grandes centros de concentração demográfica, como o nordeste dos EUA e a Europa ocidental. E a decorrente ampliação de infraestrutura e melhorias nos meios de transportes foi e continua sendo fundamental para intensificação dos

deslocamentos e direcionamento de fluxos humanos. A ocupação do oeste norte-americano, por exemplo, teve como suporte o progresso técnico das ferrovias. As cidades surgem, crescem e se dinamizam em função de sua conectividade viabilizada por redes de transporte e de comunicação. A acessibilidade é, portanto, fator primordial nos estudos de distribuição demográfica.

Neste sentido, não é fortuita a forte concentração da população mundial nos litorais e nos vales dos grandes rios, pois estas áreas apresentam boa acessibilidade natural. Porém, a tecnologia, como dito, pode alterar as condições de acessibilidade. Na Amazônia brasileira, os vales dos rios, em especial o do rio Amazonas, eram as áreas preferenciais de ocupação. Com a construção de rodovias penetrando a floresta ao sul e a leste, estas áreas passaram a ser as maiores concentradoras de população, alterando um padrão histórico.

O processo de modernização das sociedades não ocorre de forma igual nem no tempo ou no espaço. As decorrentes transformações demográficas não seguem o mesmo padrão em todos os lugares. Uma das principais transformações ocorridas, a urbanização, apresenta características bastante distintas ao redor do mundo (ver capítulo 5). Do ponto de vista estritamente demográfico, a mais importante mudança que ocorreu no séc. XX foi a queda acentuada da fecundidade, que teve impacto direto na desaceleração do crescimento da população e na mudança da estrutura etária – o envelhecimento da população. Este processo se deu com a regulação voluntária da fecundidade pela população, através do uso de métodos contraceptivos (BERQUÓ, 2001).

A economia e a política são fatores poderosos na explicação da distribuição da população. As regiões economicamente mais dinâmicas concentram mais habitantes, por meio de uma migração que busca maior oferta de oportunidade de trabalho. É o que explica o crescimento das

megacidades em todo o mundo (ver capítulo 5) e, em parte, a concentração populacional em países como Estados Unidos e Alemanha, que possuíam em 2010 respectivamente 42,81 e 10,76 milhões de estrangeiros vivendo em seus territórios. Aliás, boa parte da população que vive hoje em países como Brasil, Canadá, Argentina, Chile, Austrália e Estados Unidos descende de estrangeiros que migraram para estes países estimulados por políticas oficiais de migração.

De fato, a distribuição da população no Brasil e no mundo se explica por um acúmulo histórico de fatores demográficos, sociais, políticos, econômicos e culturais, associados a características naturais nas quais o peso de cada fator e sua temporalidade na explicação do padrão de distribuição territorial varia de lugar para lugar.

A população no mundo

A população mundial era em 2011 de 6,97 bilhões de pessoas (UN, 2011b). As estimativas apontam para um contínuo crescimento demográfico entre 2011 e 2050, ainda que seu ritmo diminua. Com base nessas projeções, para 2050 é esperada uma população de 9,3 bilhões de habitantes, considerando a tendência de queda da fecundidade. Essa crescente população, que está distribuída de forma irregular, apresenta enormes concentrações demográficas no leste asiático e no subcontinente indiano. Em 2011, 37,1% da população do mundo vivia na China e na Índia. Incluindo os outros oito países mais populosos do mundo, a concentração chega a 58,8% da população mundial (Tabela 2.1).

Tabela 2.1 - Países mais populosos do mundo - 2011

Ordem	País	População (milhares)
1	China	1.347.565
2	Índia	1.241.492
3	Estados Unidos	313.085
4	Indonésia	242.326
5	Brasil	196.655
6	Paquistão	176.745
7	Nigéria	162.471
8	Bangladesh	150.494
9	Rússia	142.836
10	Japão	126.497
11	México	114.793
12	Filipinas	94.852
13	Vietnã	88.792
14	Etiópia	84.734
15	Egito	82.537
16	Alemanha	82.163
17	Irã	74.799
18	Turquia	73.640
19	Tailândia	69.519
20	Rep. Democrática do Congo	67.758
21	França	63.126
22	Reino Unido	62.417
23	Itália	60.789
24	África do Sul	50.460
25	República da Coreia	48.391

Fonte: World Population Prospects: The 2010 Revision. Highlights. New York: UN, 2011.

O crescimento da população mundial teve um lento ritmo até o século XVIII, a partir da queda dos índices de mortalidade. Mas é principalmente no século XX, e primeiramente nas regiões industrializadas, que a população passa a crescer intensamente devido ao aumento da longevidade

possibilitada por avanços médicos e sanitários e mudanças no modo de vida. Entre os anos de 1965 e 1970 (UN, 2009b), o crescimento anual da população mundial chegou a 2%, índice incrementado também pela mudança demográfica nos países pobres. Em alguns destes países, houve primeiramente uma forte queda das taxas de mortalidade, e em apenas poucas décadas depois, alcança uma queda correspondente nas taxas de natalidade. O resultado é que certos países, entre eles o Brasil, experimentaram um forte crescimento demográfico, aumentando, então, a sua participação no total da população mundial.

A partir de 1970, o ritmo do crescimento populacional mundial experimentou um início de desaceleração como resultado da queda de fertilidade nos países em desenvolvimento. Ainda que o ritmo de crescimento nos últimos quarenta anos venha diminuindo, o nível de incremento demográfico ainda é significativo. As projeções para 2050 apontam para um aumento da população mundial, com previstas taxas de crescimento de 1,18% ao ano para o período de 2005-2010, caindo para 0, 34% para o período de 2045-2050. Esse crescimento demográfico mostra-se de forma díspar entre países centrais e periféricos. A tendência é que o segundo grupo de países concentre o crescimento, e em pelo menos 31 deles, na sua maioria pobre, espera-se a duplicação populacional no período. De fato, é notável a perda de participação da Europa na população mundial entre 1950 e 2011, bem como na projeção para 2050 (Tabela 2.2). Em contraposição, a África aumenta bastante a sua participação.

Tabela 2.2 - Distribuição da população mundial 1950/1980/2011/2050

Região	População (milhões de habitantes)				População (% do total mundial)			
	1950	1980	2011	2050(1)	1950	1980	2011	2050(1)
África	230	483	1.046	2.192	9,1	10,8	15,0	23,6
Ásia	1.403	2.638	4.207	5.142	55,4	59,2	60,3	55,3
Europa	547	693	739	719	21,6	15,6	10,6	7,7
América Latina e Caribe	167	362	597	751	6,6	8,1	8,6	8,1
América do Norte (2)	172	254	348	447	6,8	5,7	5,0	4,8
Oceania	13	23	37	55	0,5	0,5	0,5	0,6

Fonte: World Population Prospects: The 2010 Revision. Highlights. New York: UN, 2011.

(1) projeção considerando o cenário médio de crescimento

(2) exceto México

A população no Brasil

A distribuição espacial da população é o retrato da formação territorial. Num primeiro momento, a ocupação do Brasil se restringia a poucos pontos no litoral, que cumpriam a função de defesa do território e também de entreposto comercial. Estas ocupações deram origem a algumas das maiores cidades do país, como o Rio de Janeiro, Salvador, Recife/Olinda e Belém. Durante os séculos XVI e XVII, as atividades econômicas da colônia se concentravam próximas ao litoral, especialmente a produção de açúcar no Nordeste, gerando uma primeira concentração demográfica naquela região.

Foi lentamente que o interior do território começou a ser ocupado, dado as vastidões dos sertões e a dificuldade de acessibilidade. Os criadores de gado, que abasteciam de carne e couro as áreas do litoral, e os bandeirantes, que partiam em jornadas pelo interior em busca de minerais preciosos e da captura de escravos foram pioneiros neste processo. Para isto, os vales dos rios normalmente eram os caminhos naturais.

O primeiro grande processo de interiorização da população brasileira veio com a descoberta de ouro em Minas Gerais, causando grande afluxo de pessoas para aquela região. Em decorrência disto, a capital da colônia também se deslocou de Salvador para o Rio de Janeiro, iniciando o processo de transferência do eixo demográfico do país para a Região Sudeste.

Já no século XIX, o cultivo do café ganhou gradativamente importância, primeiro no Vale do Paraíba Fluminense, depois se expandindo em direção a Minas Gerais e São Paulo. Nesta então província, o trabalho escravo foi sendo gradativamente substituído pela mão de obra imigrante. Ainda em São Paulo, a expansão da malha ferroviária pelo interior do estado propiciou o avanço da agropecuária, bem como a formação de um grande número de cidades ao longo das ferrovias. Já no final do séc. XIX e início do séc. XX, Rio de Janeiro e São Paulo ganharam importância como centros industriais, atraindo um grande número de migrantes, brasileiros e estrangeiros.

Na Região Sul, políticas de colonização atraíram também grande contingente de imigrantes de várias nacionalidades europeias. Em Minas Gerais, uma nova capital, Belo Horizonte, foi construída, reforçando a tendência de concentração demográfica na região central do estado.

No séc. XX, o Brasil urbanizou-se rapidamente e suas grandes cidades passaram a concentrar cada vez maior parte da população, especialmente no Sudeste do país. O Nordeste, em contrapartida, perdeu peso relativo no quadro demográfico brasileiro.

Em pleno Planalto Central, até então uma vastidão pouco ocupada, foi inaugurada Brasília, em 1960. A nova capital se transformou numa ponta de lança para a ocupação do interior do país. A partir dali partiram os eixos que fizeram a fronteira avançar no cerrado e na Amazônia, ajudando a fixar a população em porções mais ocidentais do Brasil.

O processo de ocupação territorial do país, apontado em alguns de seus

aspectos nos parágrafos anteriores, é que vai explicar o atual padrão de distribuição da população no país. Os momentos históricos se somam e vão deixando a suas marcas na ocupação. A distribuição da população é um quadro resultante deste processo. Assim, o Brasil se caracteriza por uma concentração de população próxima ao litoral e algumas partes do interior, principalmente nos estados de Minas Gerais e São Paulo. Estes dois estados, junto com o Rio de Janeiro, concentram 40,3% da população do país[15]. Não por acaso, estas três unidades da federação também concentram a maior parte do PIB. Outro foco de contração demográfica está na área próxima a costa nordestina, especialmente entre Salvador e Natal. No Sul, destaca-se a porção do território que vai de Curitiba a Porto Alegre. Em todo país, a população é concentrada nas grandes cidades, tema abordado no capítulo 5.

As migrações, componente marcante para a explicação da distribuição da população, serão abordada no próximo item.

2.2 Os grandes movimentos migratórios internacionais e intranacionais

O movimento de pessoas dentro de um país ou atravessando fronteiras nacionais é um fato que sempre esteve presente na história da humanidade, seja como resposta ao crescimento demográfico, a necessidades econômicas, mudanças políticas e ambientais ou devido a motivações culturais.

As migrações são fenômenos extremamente complexos em suas causas e com profundas consequências nas áreas receptoras e nas áreas de êxodo. As causas mais óbvias das migrações são as disparidades dos níveis de renda, emprego e bem-estar social entre as distintas zonas. São relevantes também as características demográficas no que diz respeito à fecundidade, à mortalidade, à estrutura etária e ao crescimento da força de trabalho (HUGO, 1998 *apud* CASTLES, 2000). As migrações, entretanto, não se explicam apenas por fatores econômicos e demográficos. O seu

entendimento requer ainda a análise de elementos sociais, políticos, culturais, ambientais e territoriais. Pela sua complexidade e diversidade, as teorias a respeito tratam, geralmente, de facetas do fenômeno. Não existe uma teoria geral das migrações. Ao analisá-las, devem-se escolher as teorias que melhor se adequarem as dimensões e processos específicos que se quer explicar (ARANGO, 2000).

Do ponto de vista econômico, somente a diferença de renda não explica as migrações. É necessário que haja oportunidades de trabalho razoavelmente remuneradas e seguras, pois as migrações normalmente envolvem estratégias familiares de sobrevivência e busca de oportunidades, inclusive envolvendo remessas financeiras para os membros da família que não migraram (ver capítulo 3). Este movimento em busca de melhores condições de vida requer uma certa base econômica dos emigrantes. Famílias muito pobres carecem de capital econômico e cultural necessários para enxergar oportunidades em outros locais e para custear o transporte de longa distância, especialmente no caso das migrações internacionais.

Os movimentos migratórios típicos estão normalmente relacionados ao deslocamento de jovens pioneiros. Uma vez iniciado o processo, uma rede social se forma e outros migrantes passam a seguir o caminho aberto. As redes sociais tornam a migração mais segura e tolerável para os migrantes e suas famílias. Não por acaso algumas cidades (ou partes delas) se caracterizam pela concentração de imigrantes de determinada procedência ou pela saída de emigrantes para determinado lugar. É o caso, por exemplo, de Governador Valadares, cidade mineira com grande número de moradores nos Estados Unidos.

Uma vez começado o movimento, algumas pessoas passam a ser facilitadores do processo, criando uma "indústria" da migração, envolvendo advogados, agentes, contrabandistas, e outros intermediários, que podem tanto ajudar, como explorar os migrantes (CASTLES, 2000). Na fronteira entre

o México e os Estados Unidos são inúmeras as quadrilhas que atuam na facilitação da entrada ilegal de migrantes do país ao norte do rio Grande, muitas vezes colocando em risco a integridade física deste grupo de pessoas.

Os migrantes afetam todo o sistema produtivo, as artes, as ciências, assim como a estratificação social. Se algumas contribuições dos migrantes são tangíveis, é difícil medir as contribuições culturais e institucionais dos migrantes (TIMUR, 2000). No Brasil, por exemplo, os imigrantes, desempenharam importante papel no processo de industrialização de várias cidades pelas contribuições culturais que traziam de seus países de origem. Da mesma forma, grandes áreas do Mato Grosso, ocupadas por migrantes gaúchos e paranaenses, foram moldadas incorporando elementos do modo de vida dos sulistas.

A diversidade cultural pode ser importante vantagem econômica (ver capítulos 3 e 5). Cidades como Londres ou Nova Iorque, que possuem cerca de um terço de suas populações nascidas no exterior, se aproveitam desta diversidade trazendo-a para os processos produtivos ali desenvolvidos, fortalecendo a posição de cidades globais.

A migração afeta as regiões de maneiras diferentes. Por exemplo, à medida que se desenvolve a cadeia migratória e um grande número de pessoas de determinada cidade emigra, a emigração pode levar a uma escassez de mão de obra local, bem como a mudanças importantes na vida familiar e comunitária. A chamada "evasão de cérebros" (mão de obra altamente qualificada), por exemplo, é um problema importante para os países pequenos e pobres. Em 2005, 72 países tinham programas para estimular o retorno deste tipo de profissional. (UN, 2009a)

Nos locais de destino dos fluxos, os migrantes tendem a se concentrarem em comunidades próximas à oferta de emprego. Em grandes cidades na Europa e nas Américas, é comum a existência de bairros que se

convertem em centros de assentamento de migrantes internacionais de determinada origem, abrigando negócios, associações, serviços sociais e elementos culturais característicos (CASTLES, 2000). É o caso, por exemplo, do bairro da Liberdade em São Paulo, que concentra muitos asiáticos.

No plano internacional, um tipo especial de migração é a de refugiados, tema tratado pela ONU através da Convenção de Genebra. Neste documento os refugiados são definidos como pessoas que, residindo fora de seu país de origem, não queiram regressar devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opiniões políticas.

De modo geral, as migrações se intensificaram bastante a partir do século XX, resultado das transformações sociais, econômicas e tecnológicas ocorridas no mundo. O maior movimento migratório já ocorrido na humanidade é sem dúvida a urbanização do planeta (ver capítulo 5).Centenas de milhões de pessoas se deslocaram e continuam se deslocando de áreas rurais para as cidades. Enquanto a Europa e as Américas já se encontram bastantes urbanizadas, este movimento assume, no século XXI, proporções sem precedentes em países como China e Índia, num processo acelerado.

Migrações internacionais

As migrações internacionais foram de extrema importância para a formação territorial de muitos países, principalmente no continente americano. Nas Américas, primeiro houve o fluxo de migrantes provindos das próprias nações colonizadoras, que vinham exercer funções administrativas e ocupar as novas terras. O avanço da economia das colônias levou ao aumento da demanda por mão de obra, o que implicou num grande movimento migratório forçado de africanos para o continente americano. Noriel (1988 *apud* CASTLES, 2000) estima que cerca de 15 milhões de africanos abasteceram, entre os séculos XV e XIX, o mercado de trabalho das colônias. Depois, nos séculos XIX e XX, os novos países da

região elaboraram políticas de estímulo à migração que atraiu milhões de pessoas, majoritariamente europeus. Naquele momento a Europa vivia uma profunda transformação pela industrialização e havia um excedente demográfico em diversos países. Somente nos Estados Unidos, entre 1861 e 1920, entraram cerca de 30 milhões de imigrantes. Outros países, como Canadá, Argentina, Chile, Uruguai, Austrália, Nova Zelândia e Brasil têm na imigração elemento essencial na formação social e territorial.

Em 2010 existiam 213,9 milhões de pessoas (3,1% da população mundial) vivendo fora de seu país natal (Tabela 2.3), um incremento de 58 milhões desde 1990. As áreas onde os migrantes internacionais, em 2010, tinham o maior peso na população total são a Oceania (16,8%), América do Norte (14,2%) e a Europa (9,5%). Em alguns países, como na Austrália e na Suíça, este percentual ultrapassa os 20% da população. Mesmo em países populosos como os Estados Unidos e a Alemanha, este percentual chegava em 2010 a 13,5% e 13,1% respectivamente. Não por acaso, a concentração de migrantes ocorre nos países mais ricos, indicando o peso do fator econômico na explicação das migrações. Em contraste, o estoque internacional de migrantes respondia em 2010 por menos de 2% da população total na África e América Latina.

Já quando se considera apenas a migração dos refugiados, a sua distribuição no mundo é diferente. Do estoque total de migrantes, os refugiados respondiam por 8% em 2010, ou 16,3 milhões de pessoas (UN, 2011a). Desta população, 86% viviam em países menos desenvolvidos, especialmente na Ásia e África.

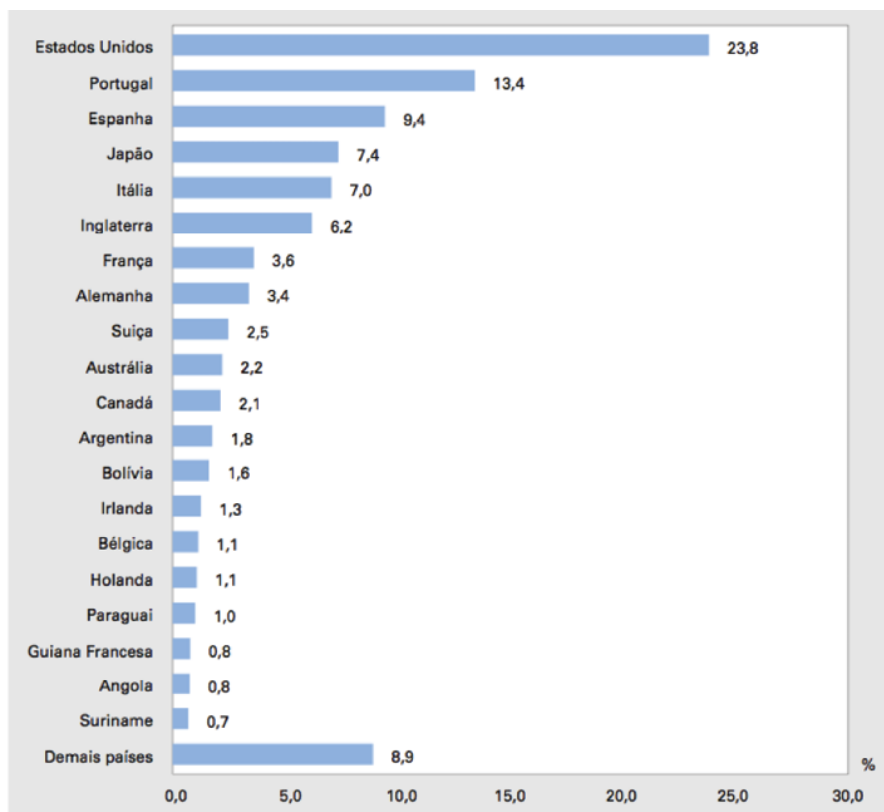
Tabela 2.3 - Migrantes internacionais nos continentes – 1990/2010

Continente	Estoque de Migrantes Internacionais (milhões)		% da População do Continente	
	1990	2010	1990	2010
África	16,0	19,3	2,5	1,9
Ásia	50,9	61,3	1,6	1,5
América Latina e Caribe	7,1	7,5	1,6	1,3
América do Norte (1)	27,8	50,0	9,8	14,2
Europa	49,4	69,8	6,9	9,5
Oceania	4,4	6,0	16,2	16,8

Fonte: UNITED NATIONS (UN). International Migration Report 2009: A Global Assessment. New York: UN, 2011.

(1) exceto México

Gráfico 2.1 - Percentual de emigrantes brasileiros, segundo o país de residência - 2010

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Se nos séculos XIX e XX houve um grande movimento de pessoas em direção ao continente americano e à Oceania, no século XXI as migrações mais marcantes são em direção aos países mais ricos da América do Norte e da Europa. Há uma rede de migração da América Latina em direção aos Estados Unidos, especialmente a partir do México e da América Central. Também são significativos os movimentos migratórios que conectam países da América Latina a Europa, com destaque para a Espanha. A Europa recebe, por sua vez, a maior parte dos emigrantes da África e da Turquia.

O Brasil, que outrora recebeu grande número de migrantes, é agora um país predominantemente de emigrantes. Estudos recentes indicam que há no exterior entre 2 e 3,7 milhões de brasileiros, concentrados principalmente nos Estados Unidos, Europa e Japão (MRE, 2008).

Levantamentos inéditos do Censo Demográfico 2010 contabilizaram 491.695 brasileiros residindo no exterior naquele ano. Porém, o próprio IBGE indica que, por restrições metodológicas, há uma subnumeração neste quantitativo. Mas os dados do Censo mostram um retrato mais preciso relativo à distribuição dos emigrantes brasileiros por países e sua estrutura etária.

O Censo Demográfico confirma os EUA como principal país receptor de migrantes brasileiros, mas a Europa, em seu conjunto abrigava a proporção muito maior de migrantes brasileiros. O Japão também aparece com destaque no levantamento do IBGE (Gráfico 2.1).

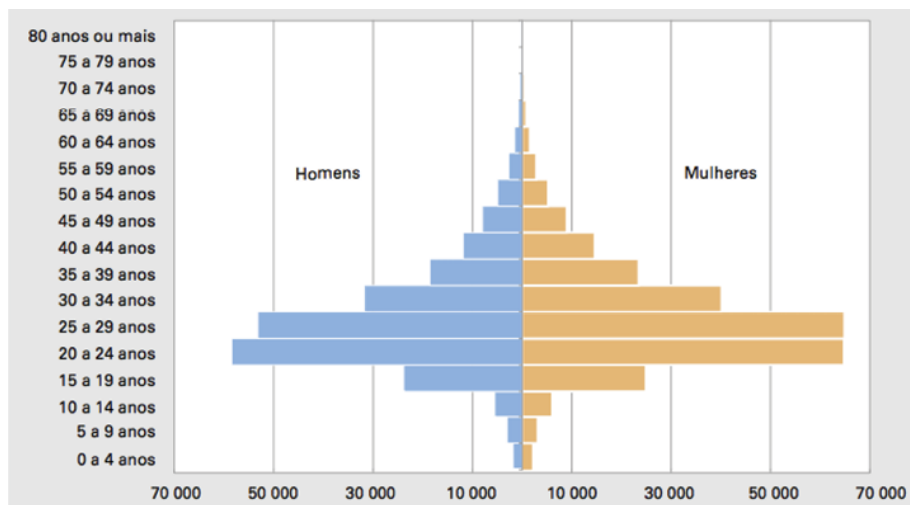
Os dados do Censo de 2010 indicam ainda o perfil jovem do migrante brasileiro no exterior, com a faixa etária entre 20 e 34 anos representando 60% do total (Gráfico 2.2). Esta distribuição etária reforça a associação do êxodo do país pela busca de melhores oportunidades de trabalho em outro país. Este movimento tende a aumentar quando a situação econômica no país de origem está mais degradada. Desde 2008, com a eclosão de grave

crise econômica na Europa e Estados Unidos e manutenção de níveis recordes de emprego no Brasil, a tendência é a diminuição do fluxo de brasileiros para o exterior e um certo aumento do fluxo de estrangeiros para o Brasil. O volume de pessoas procedentes do exterior que vieram morar no Brasil entre 2000 e 2010 aumentou 62,7% em relação ao período 1990-2000 (IBGE, 2012).

Migrações no Brasil

No decorrer do século XX, muitas foram as transformações na sociedade brasileira. Os contextos históricos, econômicos, políticos, sociais e demográficos foram os cenários para a urbanização e industrialização, explicando os fluxos demográficos no país. A dinâmica de deslocamento da população brasileira caracteriza-se por saltos migratórios, por deslocamentos de longa distância e pela elevada proporção de migrantes na população (THÉRY, 2005).

Já na virada do século XIX para o XX a mobilidade espacial da população no país era alta. Fatos como o fim da escravidão, a expansão cafeeira e a produção da borracha na Amazônia marcaram a redistribuição de populações pelo país. A migração de negros libertos e de estrangeiros em quantidades significativas foi importante pelo menos até a crise do café – década de 1930 (BERQUÓ, 2001).

Gráfico 2.2 - Composição da população de emigrantes brasileiros, por sexo, segundo grupos de idade na data de partida do Brasil- 2010

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

As migrações internas entre 1930 e 1950 foram predominantemente do campo para as cidades, principalmente para os centros industriais do Sudeste e para as fronteiras agrícolas. Na década de 1940 a migração rural-urbana nacional chegou a três milhões de pessoas.

Na década de 1950, principalmente com o desenvolvimentismo de JK e a avançada urbanização e industrialização do país, o êxodo rural mais que dobrou: cerca de 7 milhões de pessoas se deslocaram para as áreas urbanizadas. Nessa mesma década, a interiorização do território ocorreu principalmente por fluxos demográficos que se direcionavam para as fronteiras agrícolas.

A modernização agrícola é o marco da década de 1960 que intensifica ainda mais o êxodo rural, nessa década totalizam-se 12,8 milhões de pessoas saindo do campo em direção às cidades. Paralelo a este processo, os atrativos urbanos se diversificaram com a criação de novos empregos devido ao crescimento da estrutura produtiva nacional. Neste período começaram as migrações, estimuladas pelo Estado em direção à Amazônia, processo que continua na década seguinte.

A tendência do movimento rural-urbano se intensifica a partir da década

de 1970, quando os movimentos migratórios para as fronteiras agrícolas se desaceleram e os grandes centros urbanos se consolidaram visto o crescente processo de metropolização (BERQUÓ, 2001).

Na década de 1980, as forças que atraiam as populações para a São Paulo se arrefecem, porém não desaparecem. Se a Região Metropolitana de São Paulo ainda continua a receber o maior número de migrantes, ela passa a se destacar como centro de emigração, com forte movimento de retorno.

A década de 1990 confirma a posição de São Paulo como centro receptor de migrantes, apesar da emigração de retorno. Paralelamente com o aumento das migrações intrarregionais e intraestaduais, fato visível pelo crescimento das capitais nordestinas.

Os resultados do Censo Demográfico de 2010 mostram o cenário da migração na década no período 2000-2010. Um indicativo importante do histórico dos movimentos migratórios é o estoque de migrantes. Para 2010, foram registrados 26,3 milhões de pessoas que viviam em unidades da federação das quais não eram naturais. Deste contingente, os estados de São Paulo (8 milhões de pessoas não naturais), Rio de Janeiro (2,1 milhões), Paraná (1,7 milhões) e Goiás (1,6 milhões) acumulavam a maior quantidade de migrantes. Em contrapartida, Minas Gerais (3,6 milhões de pessoas), Bahia (3,1 milhões), São Paulo (2,4 milhões) e Paraná (2,2 milhões) foram os estados com os maiores volumes de população natural residindo em outras Unidades da Federação (IBGE, 2012).

Com estes resultados, São Paulo era a Unidade da Federação que em 2010 acumulava, de longe, o maior saldo migratório, com 5,6 milhões de pessoas, resultado direto do intenso processo de industrialização ocorrido a partir da década de 1950. O Rio de Janeiro apresentava em 2010 um saldo migratório acumulado de 1,3 milhões de pessoas, sendo a segunda Unidade da Federação nesta variável. Em contrapartida, Minas Gerais e Bahia apresentavam um saldo migratório negativo acumulado de 2,2 milhões de

pessoas cada um.

Quando se avalia os movimentos migratórios mais recentes (nos 10 anos anteriores aos levantamentos), o cenário que se tem é uma diminuição geral da migração entre diferentes Unidades da Federação quando comparados os dados levantados pelos Censos Demográficos de 2000 e 2010. Exceções para os estados de Santa Catarina, Goiás e Distrito Federal.

Avaliando-se o período 2005-2010, as Unidades da Federação que tiveram maior ganho líquido de população por migração foram São Paulo, Goiás e Santa Catarina e as maiores perdas foram observadas no Maranhão e na Bahia (IBGE, 2012).

A dinâmica da população abrange aspectos relativos à qualidade de vida, assunto abordado no próximo item.

2.3 Dinâmica populacional e indicadores da qualidade de vida das populações

Longe de constituir um fenômeno isolado, a análise da dinâmica demográfica no Brasil incorpora, cada vez mais, um entendimento mais aprofundado quando associado à ideia de qualidade de vida dos diversos segmentos populacionais e as diferentes regiões do país.

Com efeito, tanto o componente da dinâmica populacional afeto ao deslocamento da população no espaço geográfico, quanto aquele ligado às taxas de natalidade e mortalidade têm suas causas interligadas às condições socioeconômicas, culturais, ambientais e políticas que, juntas, fundamentam a natureza relacional da noção de qualidade de vida.

Nesse sentido, os estudos voltados às mudanças demográficas e à qualidade de vida da população deverão contemplar, de forma interligada, as dimensões centrais que interferem na própria construção da cidadania no mundo contemporâneo, qual seja, saúde e educação.

A saúde, saindo do campo estritamente médico, é entendida como o resultado de reações internas de cada indivíduo com o meio. Nesse sentido, a concepção de saúde pública torna-se pertinente enquanto reveladora de uma visão comprometida com uma comunidade mais ampla onde se insere o indivíduo e o grupo ao qual pertence[16].

À noção de saúde individual se estende, assim, à de saúde pública e, mais recentemente, abrange o próprio campo educacional, o que representa um enorme avanço conceitual ao se retirar esta noção do campo estritamente individual, inserido na dicotomia saúde-doença, e inseri-la em um entendimento mais amplo, isto é, enquanto um processo social em curso[17].

Quanto à educação ressalta-se o fato de que a aquisição de conhecimentos básicos e a formação de habilidades cognitivas, objetivos tradicionais do ensino, constituem hoje condições indispensáveis para que todas as pessoas tenham capacidade para processar informações, selecionando o que é relevante, e continuar aprendendo (KAPPEL, 2000). Nesse sentido, o conhecimento, a informação e uma visão mais ampla dos valores são componentes básicos para o exercício da cidadania, incluindo o direito a viver em um ambiente saudável – fator determinante, na atualidade, junto com características histórico-culturais, como definidor do ritmo de reprodução das sociedades humanas.

Com efeito, ainda que por si só a educação não assegure diretamente a justiça social e o acesso a um ambiente saudável, ela é, sem dúvida, parte indispensável do processo para tornar as condições de existência da população menos desiguais.

De acordo com Kappel (2000), há um consenso entre os especialistas em desenvolvimento de que a educação é fundamental para a redução das disparidades sociais e econômicas. Muitos estudos apontam não só a correlação positiva entre educação e renda, mas também reforçam que a

contribuição da educação é consideravelmente maior do que qualquer outra característica individual na desigualdade salarial.

A correlação positiva entre saúde e educação irá constituir, assim, o ponto central de ponderação da qualidade de vida da população em um momento no qual o aumento da produtividade do trabalho afasta-se da exigência da experiência acumulada voltando-se, cada vez mais, para o desenvolvimento do raciocínio aliado a um processo contínuo de capacitação profissional.

Enfim, a necessidade de abordar os problemas de forma interligada e o reconhecimento da importância da salubridade do meio natural alterado pelo homem são caminhos, portanto, que devem ser resgatados, contemporaneamente, em uma abordagem abrangente da questão da dinâmica demográfica. Nesse sentido, é necessário enfocar, além dos temas diretamente relacionados à evolução da dinâmica demográfica, processos e vetores que afetam e informam, diretamente, a qualidade de vida da população.

A população brasileira experimentou sucessivos aumentos em seu contingente somente ao longo do século XX, tendo crescido nove vezes nesse período, embora a velocidade deste crescimento venha diminuindo progressivamente nas últimas décadas. Assim, segundo o IBGE, se em 1900 o país contava com 17.438.000 habitantes, ele chega ao ano de 2000 com 169.590.693 habitantes e, em 2009, atinge uma população estimada de cerca de 191.480.000.

A visão integrada do processo demográfico do Brasil, ao incorporar as mudanças estruturais ocorridas na sociedade e no território brasileiro, assimila as desigualdades e diversidades contidas num país continental.

Dentre as cinco grandes regiões brasileiras, Sudeste, Nordeste e Sul são as mais populosas, refletindo os processos históricos de ocupação

econômica do território nacional que, ao se estruturar ao longo do litoral e em algumas regiões interiores dessas macrorregiões, como a zona de mineração de Minas Gerais e a expansão do café no Rio de Janeiro, em São Paulo e no Paraná, fez das regiões Norte e Centro-Oeste as menos populosas. Esta última, que desde o final da década de 1940 apresentava o menor volume populacional, passou à frente da região Norte, entre 1960 e 1980. Em consequência das alterações político-administrativas[18] ocorridas no período 1980-1991, ela voltou a ocupar a última posição, e permanece assim até a mais recente pesquisa sobre o total da população brasileira, conforme Tabela 2.4.

Tabela 2.4 – População recenseada, segundo Brasil e grandes regiões e Brasil – 1970/2010

Brasil e Grandes Regiões	População residente (milhões de pessoas)				
	1970	1980	1991	2000	2010
Brasil	93,1	119,0	146,8	169,8	190,8
Norte	3,6	5,9	10,0	12,9	15,9
Nordeste	28,1	34,8	42,5	47,7	53,1
Sudeste	39,9	51,7	62,7	72,4	80,4
Sul	16,5	19,0	22,1	25,1	27,4
Centro-Oeste	5,1	7,5	9,4	11,6	14,1

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

Cabe observar que apesar de a Região Norte abrigar grande parte da área de baixa densidade demográfica que caracteriza a região de domínio florestal do bioma Amazônia, a ocupação do Centro-Oeste, de domínio do

bioma cerrado, pela agropecuária modernizada, fez dessa grande região a de menor número de habitantes do país.

Se o deslocamento espacial da população em direção às áreas de fronteira agropecuária do Centro-Oeste e Norte tem aumentado os centros urbanos dessas regiões, destacando-se a Capital Federal e seu entorno, os demais elementos que compõem essa dinâmica, como as taxas de mortalidade e de natalidade, possibilitam uma análise diretamente articulada entre a evolução demográfica e os indicadores de qualidade de vida.

Com efeito, segundo Oliveira & Simões (2000), durante as décadas de 40 e 50, as taxas brutas de mortalidade recuaram de um patamar de 21 para 10 óbitos por mil habitantes, no Brasil. Entre as causas associadas a essa redução, cabe mencionar, a organização regular de um sistema público de saúde, a constituição, embora restrita, de sistemas de previdência pública, a ampliação dos serviços de infraestrutura urbana e a regulamentação social do trabalho nas principais regiões do país.

Esses fatores institucionais, conjuntamente com os avanços da indústria químico-farmacêutica, concorreram para o controle e redução de várias doenças, principalmente as infectocontagiosas e pulmonares[19], que até então tinham forte incidência sobre a população, com altos níveis de letalidade (SIMÕES & OLIVEIRA, 1997). Pode-se observar que a mortalidade registra declínio consistente a partir de 1940, sendo o papel dos antibióticos fundamental nesse processo de queda, atuando, num primeiro momento, na redução da mortalidade adulta, estendendo-se, posteriormente, aos grupos etários infantis e infanto-juvenis.

Entre 1940 e 1960, o ritmo de crescimento demográfico acelerou-se em decorrência do aumento do diferencial entre nascimentos e óbitos, passando de 2,4% ao ano durante a década de 40 para valores em torno de 3,0% ao ano nas duas décadas seguintes. A principal razão foi que a queda

observada na mortalidade não foi acompanhada por um concomitante e equivalente declínio da natalidade. Este crescimento foi contemporâneo de experiências similares de outros países do chamado “Terceiro Mundo”, e suscitou acaloradas polêmicas acerca do papel da população no processo de desenvolvimento econômico.

Ao final dos anos 60 e, principalmente durante a década de 70, as transformações em curso na sociedade brasileira, reguladas por um modelo econômico concentrador, impulsionaram o crescimento e diversificação da urbanização, a mudança de papéis familiares, a generalização do consumo e das relações de mercado, afetando, deste modo, os padrões de reprodução familiar e o comportamento reprodutivo.

Desse modo, o reflexo de tais mudanças socioeconômicas e demográficas sobre os níveis de fecundidade das mulheres se fez sentir quase imediatamente, iniciando-se um declínio restrito a algumas regiões, como a Sudeste, e a grupos sociais de maior poder aquisitivo no final dos anos 60, que se generaliza posteriormente na passagem da década de 70 para a de 80[20].

Cabe observar, assim, que enquanto a mortalidade registra declínio consistente a partir de 1940, a natalidade inicia sua redução de forma mais consolidada somente a partir dos anos 60.

O auge do crescimento demográfico brasileiro, em termos relativos, foi a década de 1950, quando mais elevada foi a diferença entre a natalidade e a mortalidade. Nas décadas seguintes, como resultado do declínio dos níveis de fecundidade, reduziu-se a diferença entre taxa de natalidade e mortalidade, considerando-se, por suposto, o saldo migratório internacional irrelevante. Assim, a taxa de crescimento reduziu-se gradualmente, visto que em meados dos anos 90, as taxas de natalidade já haviam recuado para níveis em torno de 21% (nascimentos por 1000 habitantes), enquanto a taxa bruta de mortalidade tem flutuado em valores entre 7% e 8% (óbitos por

1000 habitantes).

Entretanto, a partir de meados da década de 70 retoma-se a tendência de queda da mortalidade, tanto geral como infantil, em todos os países da América Latina. No caso do Brasil, a retomada do processo de declínio da mortalidade está associada, no âmbito das políticas centralizadoras do regime político desse período, às ações representadas pela expansão da rede assistencial e à ampliação acelerada da infraestrutura de saneamento básico, sobretudo da rede de abastecimento de água, que tiveram o papel principal na continuidade do processo (VETTER & SIMÕES, 1981).

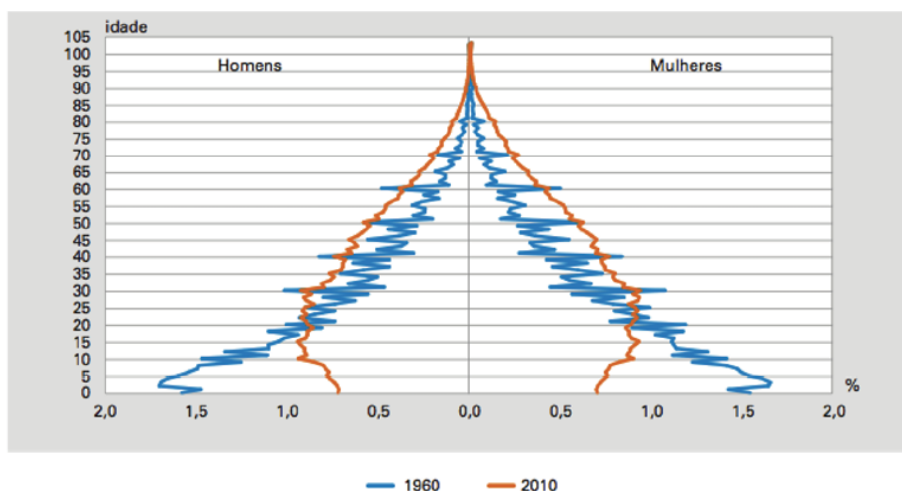
Como consequência da desconcentração e ampliação dos serviços de saúde e saneamento e do aumento da escolarização, começa a ocorrer uma redução significativa nos padrões históricos da desigualdade regional diante da mortalidade no país. O Nordeste apresentou os maiores aumentos da esperança de vida ao nascer durante o período de 1975 a 2000.

A oferta de serviços de saneamento básico a áreas até então excluídas, os programas de saúde materno-infantil, sobretudo os voltados para o pré-natal, parto e puerpério, a ampliação da oferta de serviços médico-hospitalares, as campanhas de vacinação, os programas de aleitamento materno e reidratarão oral, entre outras iniciativas, em muito colaboraram para a continuidade da redução dos níveis de mortalidade infantil e infanto-juvenil, principalmente a partir dos anos 80 (SIMÕES & OLIVEIRA, 1997).

Nas últimas décadas, as taxas brutas de mortalidade decaem mais lentamente, pois, seus patamares já são relativamente baixos, oscilando apenas, em função de comportamentos específicos por idade (redução da mortalidade infantil e infanto-juvenil, novo perfil epidemiológico, como por exemplo, o aumento da mortalidade por causas externas, etc.).

Em síntese, a componente natalidade e os padrões correlatos de fecundidade são os principais agentes de mudanças no padrão demográfico

brasileiro. O seu movimento de declínio é que explica a razão pela qual a taxa de crescimento demográfico registrado no Brasil entre 2000 e 2010 foi de apenas 1,17% ao ano (IBGE, 2011).

Gráfico 2.3 - Composição relativa da população residente, por sexo, segundo as idades - Brasil - 1960/2010

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960/2010.

A queda das taxas de mortalidade e natalidade tem levado a uma mudança do perfil etário da população brasileira, com um rápido envelhecimento da população (Gráfico 2.3). No presente momento, o país vive o chamado "bônus demográfico", no qual o predomínio é de população em idade ativa. A tendência aponta um aumento contínuo na população de idosos, trazendo novos desafios para o sistema de saúde, para a previdência e para a organização da sociedade.

Muito embora a queda tanto da fecundidade quanto da mortalidade tenha atingido todas as regiões do país, áreas urbanas e rurais e grupos sociais, ela não se deu com a mesma intensidade em todos estes espaços e segmentos. Consequentemente, seu impacto é diferenciado, no tempo e no espaço, entre os vários subgrupos populacionais, persistindo, ainda, diferenciais significativos em termos regionais e sociais nos níveis dessas variáveis.

Enfim, cabe observar que a evolução demográfica que o país vem vivenciando afeta diferentemente grupos de pessoas e regiões, necessitando, para uma análise mais acurada, da comparação com indicadores específicos de expansão dos serviços de saúde e educação, no caso de crianças e jovens; de indicadores de emprego, no caso dos jovens e adultos e de atenção médico-psicológica e fortalecimento dos programas previdenciários, no caso dos idosos.

Desse modo, ignorar a evolução, as diferenças e as contradições do processo de mudanças demográficas *vis-à-vis* às mudanças observadas na qualidade de vida da população brasileira constitui uma grave lacuna na capacidade de reflexão sobre as condições de vida e reprodução dessa população e, em especial, de seus contingentes mais pobres.

Bibliografia do Capítulo 2

ARANGO, J. "Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración". In: *Revista internacional de ciencias sociales*. Numero 165, setiembre de 2000. pp. 33-47.

BERQUÓ, E. "Evolução demográfica". In: SACHS, I, WILHEIN, J., PINHEIRO, P. S. (orgs.) *Brasil – um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CASTLES, S. "Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales". In: *Revista internacional de ciencias sociales*. Numero 165, setiembre de 2000. pp. 17-32.

IBGE. *Atlas de Saneamento.* Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

IBGE. *Censo Demográfico 2010* - Características da População e dos Domicílios - Resultados do Universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE. *Censo Demográfico 2010* - Características Gerais da População, Religião e Pessoas com Deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2012a.

IBGE. *Censo Demográfico 2010* - Nupcialidade, Fecundidade e Migração - Resultados da Amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE. *Censos Demográficos*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991, 2000.

IBGE. *Contagem da População*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

KAPPEL, M. D. B. "Perfil da Educação". In: IBGE. *Atlas Nacional do Brasil.* Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). "Brasileiros no Mundo – Estimativas". Brasília: MRE, 2008. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.mre.gov.br/pt-br/>.

NORIEL, G. *Le creuset français: Histoire de l'immigration XIXe-XXe siècles*. Paris: Seuil, 1988.

OLIVEIRA, L. A. & SIMÕES, C. C. S. "Dinâmica da população brasileira". In: IBGE. *Atlas Nacional do Brasil.* Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

Simões, C. C. S. & Oliveira, L. A. P. "A saúde infantil na década de 90". In: IBGE. *Infância brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

THÉRY, H. *Atlas do Brasil: Disparidades e dinâmicas do Território.* São Paulo: EDUSP, 2005.

TIMUR, S. "Cambios de tendencia y problemas fundamentales de la migración internacional: uma perspectiva general de los programas de la Unesco". In: *Revista internacional de ciencias sociales*. Numero 165, setiembre de 2000. pp. 02-16.

UNITED NATIONS (UN). *International Migration Report 2006:* A Global Assessment. New York: UN, 2009a.

UNITED NATIONS (UN). *International Migration Report 2009:* A Global Assessment. New York: UN, 2011a.

UNITED NATIONS (UN). *World Population Prospects*. The 2008 Revision. New York: UN, 2009b.

UNITED NATIONS (UN). *World Population Prospects*. The 2010 Revision. New York: UN, 2011b.

VALOR ECONÔMICO. Israel limita uso e eleva o preço da água. *Valor Econômico,* 17/07/2009.

VALOR ECONÔMICO. País enfrenta escassez com tecnologia. *Valor Econômico*, 17/07/2009.

VETTER, D. & Simões, C. C. S. "O Acesso à infra-estrutura de saneamento básico e mortalidade". *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 42, n.165, pp.17-35, 1981.

Websites consultados:

<http://www.ibge.gov.br/home/>. Estimativa da população dos municípios brasileiros, 2009. Acesso em 17 de agosto de 2009.

<http://www.ibge.gov.br/home/>. Censo Demográfico 2010. Acesso outubro de 2012.

<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/ver_inf/r12/camarano.doc>. Acesso em 17 de agosto de 2009.

<http://www.brasileirosnomundo.mre.gov.br/pt-br/>.

---

14 De acordo com o jornal *Valor Econômico*, edição de 17/07/2009.

15 IBGE, Censo Demográfico 2010.

16 Cabe observar que já no início do século Winslow (1953 *apud* IBGE, 2004) definia a saúde pública enquanto "ciência e arte de prevenir a doença, prolongar a vida e promover saúde e eficiência física e mental através de esforços organizados da comunidade para o saneamento do meio, o controle das doenças infectocontagiosas, a educação do indivíduo em princípios de higiene pessoal, a organização/institucionalização dos serviços médicos e de enfermagem para o diagnóstico precoce e o tratamento preventivo das doenças e o desenvolvimento da maquinaria social de modo a assegurar a cada indivíduo da comunidade um padrão de vida adequado à manutenção da saúde".

17 A situação da saúde humana, identificada por meio de internamentos e mortes causadas pelas doenças de veiculação hídrica e, sempre que possível, associada aos níveis de escolaridade da população, é vista aqui como indicador importante na avaliação da qualidade de vida da população, assim como diretamente articulada à condição sanitária dos cursos d'água. A água por ser um elemento essencial à subsistência e às atividades humanas, e, na maioria das vezes, insubstituível, é muito suscetível a danos. Nesse sentido, ela tornou-se um bem imprescindível à vida e um fator condicionante, tanto pela quantidade como pela qualidade do desenvolvimento econômico e do bem-estar social (CUNHA, 1980 *apud* IBGE, 2004).

18 Desmembramento do Estado de Goiás, com a criação do Estado de Tocantins que passa a fazer parte da Região Norte.

19 Relativamente às condições de saúde pública, os indicadores mais pertinentes dizem respeito ao número de casos notificados de doenças transmitidas por mosquitos, como a dengue, malária e febre amarela, relacionadas com a água, principalmente com o abastecimento, reserva e drenagem, além de aspectos da relação do homem com o meio ambiente. A hepatite A e a febre

tifoide, assim como a maioria das diarreias, são doenças de transmissão hídrica, cuja ocorrência relaciona-se com o consumo de água contaminada por dejetos, notadamente nas faixas etárias de menores de cinco anos e de maiores de oitenta anos de idade por serem grupos mais suscetíveis ao óbito por diarreias decorrentes da contaminação do meio ambiente.

20 Colaborou para este declínio a rápida adoção de meios contraceptivos, principalmente através da disseminação de métodos diretos, como as pílulas anticoncepcionais. Nos anos 80 e 90, ampliou-se generalizadamente a ação dos anticoncepcionais, inclusive através da banalização das cirurgias voltadas para a esterilização, cujos efeitos sobre a redução dos níveis de fecundidade foram imediatos, principalmente naquelas regiões e segmentos sociais onde o uso dos métodos tradicionais eram menos disseminados.

3. Geografia econômica

3.1 Globalização e Divisão Internacional do Trabalho

Quando pensamos em globalização, rapidamente imaginamos fluxos crescentes de bens, serviços e capitais permeando através das fronteiras nacionais. A globalização, porém, é um fenômeno bem mais complexo e multifacetado, que envolve aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais, institucionais e tecnológicos, todos eles inter-relacionados. As abordagens a respeito do tema são muitas vezes divergentes. Matias (2005) identifica duas correntes principais que se contrapõem: a dos "hiperglobalizantes" e a dos "céticos". Os primeiros defendem a ideia de que os Estados já teriam deixado o posto de principais agentes econômicos e políticos da sociedade mundial, enfraquecidos pela formação das redes transnacionais de produção, comércio e finanças, tornando as fronteiras nacionais permeáveis. A autonomia dos Estados, por esta interpretação, estaria sendo minada pelo poder das corporações e pelas instituições mundiais e regionais de cooperação, pois os Estados teriam perdido as suas características de independência e eficiência na geração de riquezas. Já para os "céticos", a globalização não passa de um mito. Os fluxos que a caracterizam não seriam, para este grupo, uma novidade na história da humanidade, já presentes, por exemplo, no séc. XIX. Além disso, as corporações transnacionais teriam fortes ligações com seus países de origem, cujos governos conservam o poder.

Parece, entretanto, mais adequado uma posição intermediária entre os "hiperglobalizantes" e os "céticos". De fato, existem algumas características que diferem a atual economia global da do sistema de acumulação de capital que alcançava boa parte do mundo pelo menos desde o século XVI. Uma economia globalizada é aquela com capacidade de funcionar como uma unidade, em tempo real e em escala planetária. Foi apenas no final do século XX que esta combinação aconteceu, baseado nas tecnologias de informação e comunicação (CASTELS, 2000), bem como no avanço da logística, que contribui para "a redução das barreiras operacionais que separam os pontos de produção, tornando 'fluidos' os processos produtivos realizados em espaços diferentes e os aproximando do consumo final" (CORO, 2003. p. 99).

Em termos institucionais, destacam-se importantes marcos da globalização (SASSEN, 2005):

- O mercado financeiro global é uma instituição crucial para a organização e governo da economia mundial. São os mercados financeiros, fortalecidos pela intensa desregulamentação ocorrida a partir da década de 1980, que possibilitam o incrível volume de transações financeiras, com alta lucratividade e especulação, o que leva, inevitavelmente, a instabilidade. Em um intervalo de pouco mais de dez anos, importantes crises ganharam dimensão internacional: México (1994), Ásia (1997), Rússia (1998), Brasil (1999) Argentina (2001), "bolha do pontocom" – Estados Unidos (2000) – e crise do *subprime* – Estados Unidos (2007). Esta última atingiu em cheio o coração do sistema, originando a maior crise econômica mundial desde 1929. De origem no sistema financeiro, levou a uma grave crise social a uma crise de endividamento dos Estados europeus, ameaçando a própria existência da moeda única do continente.

- As afiliadas de transnacionais e outros arranjos contratuais entre firmas se tornaram mecanismos ainda mais importantes da organização e da administração da produção industrial e de serviços. O número de afiliadas das transnacionais cresceu de 174.900 em 1990 para 927.000 em 2003.

- A criação da Organização Mundial do Comércio, em 1993, permite a resolução de disputas comerciais entre os países num fórum multilateral, representando potencialmente um elemento-chave na governança global da economia. Outra componente que atua na facilitação e governança do comércio internacional são os blocos econômicos, assunto que será tratado mais adiante.

É notório que os fluxos internacionais, sejam eles de mercadorias, de serviços ou de investimentos produtivos e financeiros, aumentam a taxas significativamente mais altas do que o crescimento do PIB mundial, indicando uma intensificação do processo de globalização. Entre 1978 e 1998, enquanto o PIB mundial cresceu a taxas médias anuais de 2,5%, o comércio internacional cresceu a taxa de 5% ao ano. Entre 1980 e 1996 os investimentos diretos no exterior cresceram a taxas médias anuais de 8% e os fluxo financeiros 25% (CORO, 2003).

A economia global continua consistida de comércio, agronegócios, indústria e extração de recursos naturais. Entretanto, a partir dos anos e 1980, as finanças e os serviços em geral passaram a ser os principais componentes das transações internacionais. O volume de capital circulando no mundo é muito maior do que a produção da economia real. Em 2004, enquanto a circulação de mercadorias no comércio internacional alcançava US$ 11 trilhões, os fluxos financeiros globais atingiam a incrível quantia de US$ 262 trilhões (SASSEN, 2006). Este valor supera de longe também todo o PIB mundial daquele ano, que foi de US$ 52 trilhões.

O fato de haver poucas barreiras para a circulação do capital e de haver redes técnico-informacionais que permitam o seu deslocamento quase instantâneo tornam os mercados interconectados e globais. Nas bolsas de valores, por exemplo, o preço das ações está mais diretamente relacionado aos fluxos de capital do que as características produtivas das empresas em si. A velocidade e a liberdade na circulação do capital, por outro lado, podem acarretar volatilidades não desejadas, como por exemplo, nas taxas de câmbio, nos preços das *commodities* e no desempenho das bolsas de valores e mercadoria. A atual crise econômica, nascida no sistema financeiro americano e estendida por todo o mundo, é um indicativo da globalização financeira e dos riscos inerentes à liberdade quase irrestrita de circulação do capital.

Os mercados de bens e serviços também são cada vez mais globalizados. A produção se fragmenta espacialmente para aproveitar as vantagens de cada lugar, pelo menos nos setores mais dinâmicos da economia. Tal fragmentação só é possível graças ao desenvolvimento das tecnologias de informação e transporte, bem como de sofisticadas técnicas gerenciais.

A linha de jatos da Embraer EMB170/195, por exemplo, depende de conexões por todo o mundo. Estes aviões tiveram parceiros globais ainda na fase do desenvolvimento. A japonesa Kawasaki e a belga Sonaca são responsáveis pela fabricação das asas. A francesa Latécoère, responsável por duas seções da fuselagem. A espanhola Gamesa é fornecedora da cauda. Dos Estados Unidos, a General Electric fornece as turbinas, a Honeywell, os sistemas aviônicos (equipamentos eletrônicos), a Hamilton Sundstrand, a unidade de controle de força (APU) e os sistemas elétricos e de controle ambiental. A alemã Liebherr fornece o trem de pouso, as rodas e os freios. Coube à Embraer, além da liderança do projeto, toda parte de concepção e de anteprojeto, o desenvolvimento e a fabricação da fuselagem dianteira, parte da fuselagem central e carenagens da junção asa-fuselagem, montagem da asa e, no final, a integração total da aeronave (VASCONCELOS, 2003). Esta cadeia produtiva mostra o quão complexa pode ser a divisão internacional do trabalho, não se restringindo a simples modelos de fornecedores de produtos primário e fornecedores de produtos industrializados.

Entretanto, há limites para esta produção globalizada, especialmente no campo político. Os mecanismo protecionistas continuam estruturais em muitos países. Tal proteção do mercado interno está ligada a questões geopolíticas, estratégias de desenvolvimento, ou questões sociais e de política interna. Pode-se citar o caso dos protegidos mercados agrícolas europeu e norte-americano; das prioridades de aquisição no mercado interno brasileiro de algumas encomendas de estatais, como na compra de navios pela Petrobras; da restrição ao fornecimento de equipamentos

militares norte-americanos ou com componentes norte-americanos a Venezuela[21]. Pensando unicamente na lógica econômica, os Estados Unidos, por exemplo, importariam o etanol brasileiro em grandes quantidades, pois a produção baseada na cana é muito mais eficiente e barata do que a do etanol americano, baseada no milho. Entretanto, o mercado norte-americano permanece restrito ao álcool brasileiro e a produção interna naquele país é fortemente subsidiada, atendendo aos *lobbies* internos e à política de segurança energética do país.

Os limites no comércio internacional (de mercadorias e serviços) ficaram evidentes com o fracasso da chamada rodada de Doha – fórum de liberalização comercial da Organização Mundial de Comércio. Tal fracasso está relacionado justamente a impasses quanto à abertura de mercados internos e uma mostra de que não se pode ignorar a persistência do Estado-nação e a do papel dos governos na definição da estrutura e da dinâmica econômica. Um mercado internacional totalmente aberto é improvável, pois os governos dos Estados-nações, dentro da concorrência global, tendem a promover o interesse de seus cidadãos e das empresas ali sediadas (CASTELS, 2000).

Em momentos de crise econômica, como o atualmente vivido, há uma tendência de recrudescimento do nacionalismo e do protecionismo. A Argentina, por exemplo, tem se utilizado de diversos mecanismos, como as licenças não automáticas de importação, para reduzir a entrada de produtos estrangeiros, inclusive aqueles provenientes do Mercosul. Uma outra forma de protecionismo indireto está relacionada a manipulação da taxa de câmbio[22]. A China, maior exportador global, tem na taxa de câmbio desvalorizada um dos pilares de seu modelo de desenvolvimento.

A taxa de câmbio no Brasil tem sofrido fortes oscilações em relação às principais moedas. Após a fase aguda da crise econômica, deflagrada pela falência do banco de investimentos americano *Lehman Brothers* em

setembro de 2008, o Real sofreu grande desvalorização. Permaneceu desvalorizado por alguns meses enquanto houve, por parte dos agentes econômicos dominantes, uma aversão a qualquer possibilidade de risco. Logo depois o Real iniciou um forte movimento de valorização, causado em grande parte pela enorme quantidade de capitais disponíveis no mundo, capital estes liberados devido à redução geral das taxas de juros dos principais bancos centrais, políticas de estímulo monetário para combater a crise econômica nos países centrais e baixas taxas de crescimento econômico nos principais países. Em busca de maiores taxas de retorno e com liberdade de circulação, os agentes econômicos alocaram grandes volumes de dinheiro no Brasil. Em 2012, após ações mais diretas do governo brasileiro, o câmbio vem flutuando num nível mais estável e favorável para a competitividade econômica do país (Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1 - Taxa de câmbio do Real em relação ao Dólar Americano, Euro e Libra Esterlina - Novembro/2007 a Outubro de 2012

Fonte: OANDA. Disponível em: http://www.oanda.com/lang/pt/currency/historical-rates/. Consultado em novembro de 2012. Adaptação do autor.

A globalização se vê limitada também pela natureza de certos setores econômicos. Os serviços públicos e os órgãos governamentais, por exemplo, não fazem parte de um mercado global. Porém, os segmentos e empresas mais dinâmicos estão profundamente conectados e dependentes dos

mercados mundiais (CASTELS, 2000).

Se é possível falar na produção e circulação global de bens e serviços, o mesmo não se pode afirmar sobre o mercado de trabalho. A circulação de trabalhadores é bastante regulada e restrita, restrições estas que buscam manter blindadas as sociedades ricas do fluxo de pessoas de áreas empobrecidas. Mesmo assim, as disparidades de renda entre os países funcionam como um motor para que as pessoas deixem seus locais de origem em busca de melhores oportunidades econômicas nos países mais ricos (Tabela 3.1). Este grande contingente de trabalhadores desempenha relevante papel nas economias destes países, exercendo funções onde há carência de trabalhadores, como limpeza e construção civil, além de aumentar a flexibilidade destas economias pela elasticidade da oferta de mão de obra. Do ponto de vista dos países de origem dos migrantes, o processo reduz a pressão sobre os serviços públicos essenciais e, em alguns casos, as remessas de dinheiro destes migrantes podem ser bastante significativas para as economias locais. Estimativas do Banco Interamericano de Desenvolvimento para o ano de 2010 (MALDONADO, 2011) indicam que os latino-americanos residentes no exterior enviaram para seus países cerca de US$ 58,9 bilhões. Em termos relativos, este fluxo é extremamente relevante em países como Guatemala, Jamaica, Nicarágua, El Salvador, Honduras, Haiti e Guianas, onde estas remessas superam 10% do PIB nacional.

Tabela 3.1 – Migrantes internacionas em países selecionados – 1990/2000/2010

País	Estoque de migrantes estrangeiros (milhões)			% da população do país		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Estados Unidos	23,25	34,81	42,81	9,1	12,1	13,5
Alemanha	5,94	9,98	10,76	7,5	12,2	13,1
Canadá	4,50	5,56	7,20	16,2	18,1	21,3
França	5,90	6,28	6,69	10,4	10,6	10,7
Reino Unido	3,72	4,79	6,45	6,5	8,1	10,4
Espanha	0,83	1,75	6,38	2,1	4,4	14,1
Austrália	3,58	4,03	4,71	21	21	21,9
Itália	1,43	2,12	4,46	2,5	3,7	7,4
Emirados Arabes Unidos	1,33	2,29	3,29	71,3	70,6	70
Japão	1,08	1,69	2,18	0,9	1,3	1,7
Suíça	1,38	1,56	1,76	20,5	21,8	23,2
Qatar	0,37	0,47	1,31	79,1	76,3	86,5
Brasil	0,80	0,69	0,69	0,5	0,4	0,4

Fonte: UNITED NATIONS (UN). International Migration Report 2009: A Global Assessment. New York: UN, 2011.

Boa parte do contingente de trabalhadores migrantes, entretanto, vive na ilegalidade ou sob um forte preconceito. Isto significa uma precarização na qualidade de vida destas populações. Os Estados, por sua vez, impõem barreiras cada vez mais severas para impedir a migração, que vão da construção de muros – como o existente entre os Estados Unidos e o México – à criação de legislações mais rigorosas contra o imigrante ilegal. O

discurso nacionalista mais radical tem ganhado força em diversos países, especialmente na Europa, desde a crise econômica de 2008. Nesta direção, a Itália aprovou uma lei em agosto de 2009 que torna crime a imigração ilegal no país, passível de punição por multa e extradição imediata, além de punir com prisão os italianos que alugarem casas para imigrantes ilegais.

Apesar disto, a mão de obra é um recurso global e as empresas se instalam em diferentes lugares do mundo para usar a fonte de mão de obra que precisam, em termos de especialização, custos ou controle social (CASTELS, 2000), aproveitando-se inclusive dos fluxos ilegais de migrantes.

Outra forma do caráter global da mão de obra é o seu recrutamento seletivo, envolvendo trabalhadores altamente qualificados. As empresas, quando precisam de pessoal qualificado, podem solicitá-los de qualquer lugar do mundo, desde que ofereçam renumeração e condições de trabalho adequadas. Cidades globais, como Londres, Nova Iorque ou Hong Kong concentram um grande número destes trabalhadores. Por exemplo, o setor ligado a tecnologia da microeletrônica e informacional na Califórnia, nos Estados Unidos. Empresas como o Google têm em seus quadros, na Califórnia, trabalhadores de toda a parte do mundo e reconhece a diversidade como um valor e uma vantagem competitiva:

> Os nossos produtos e ferramentas servem a um público globalmente e culturalmente diverso. Então, é uma vantagem estratégica ter em nossa equipe não somente os melhores talentos do mundo, mas também um reflexo da diversidade de nossos consumidores, usuários e patrocinadores. É imperativo que nós empreguemos pessoas com perspectivas e ideias divergentes, com uma variada origem cultural e contextual. A filosofia da empresa não pode ser apenas assegurar nosso acesso aos mais recompensados empregados. Isto tem que levar aos melhores produtos e criar equipes mais engajadas e interessadas (Eric Schmidt, Chairman e CEO da Google. GOOGLE, 2009).

A empresa tem escritórios em 30 países, escritórios estes que cuidam não somente da venda, mas também do desenvolvimento de produtos, de modo a se aproveitar dos melhores talentos de cada lugar e ao mesmo tempo incorporar as especificidades locais de cada cultura. É uma forma de

produção em rede, relacionada a uma nova divisão internacional do trabalho.

Este modo produtivo, com grande dispersão espacial do trabalho, mostrado também pelo exemplo da Embraer, leva a profundos desafios no que diz respeito ao gerenciamento da produção e sua distribuição, pois o complexo processo produtivo, inerente ao pós-fordismo (item 3.3), incorpora itens produzidos em vários locais, por várias empresas e com o objetivo de atingir clientes e mercados específicos. Tem que ter, ao mesmo tempo, escala e flexibilidade de produção. Não é somente uma empresa global com unidades fornecedoras espalhadas pelo mundo, mas

> um novo sistema produtivo que depende de uma combinação de alianças estratégicas e projetos de cooperação *ad hoc* entre empresas, unidades descentralizadas de cada empresa de grande porte e redes de pequenas e médias empresas que se conectam entre si e/ou com grandes empresas ou redes empresariais (CASTELS, 2000, p. 114).

Fica patente a sofisticação da Divisão Internacional do Trabalho (DIT). Como apontado, ela não é mais entre regiões fornecedoras de matérias-primas ou pouco elaboradas e regiões industriais. Nem tampouco é possível fazer unicamente uma separação simplista entre países centrais e países periféricos. Para se trabalhar com a DIT um conceito fundamental é o da escala. Entende-se por escala não somente o grau de aproximação ou afastamento físico, mas escala dos processos, a escala analítica. Podemos assim analisar a DIT sobre algumas óticas distintas. É necessário, primeiro, identificar quais são as estruturas-chave da economia global. As fábricas, minas e plantações cederam suas posições para os mercados financeiros, para as firmas de serviços corporativos avançados, para os bancos e para as sedes das corporações transnacionais. A produção industrial não é mais o coração da economia global, apesar de conservar certa importância. Assim, a própria ideia de países industrializados e países não industrializados perde força.

Mas é possível identificar um conjunto de países centrais que

concentram a maior parte das funções nobres do sistema econômico e, consequentemente, da riqueza mundial (Tabela 3.2). Um segundo conjunto de países semiperiféricos que apresenta algumas destas funções, mas com concentração bem menor, e um terceiro grupo que praticamente não possui representatividade nos setores mais avançados da economia. Quando mudamos a escala de análise e olhamos para a distribuição das atividades produtivas nestes países, percebemos que nos países centrais existe uma densa rede com um grande número de nós com papéis importantes na economia global. Em um país como os Estados Unidos, por exemplo, existe grande número de empresas de consultoria jurídica, de produção de softwares avançados e centros de pesquisas espalhados por seu território. Ainda assim é possível identificar porções em seu território de periféricos em relação à economia mundial.

Tabela 3.2 – Produto Interno Bruto - 2011

Ordem	País	Produto Interno Bruto (US$ milhões PPC) (1)	Participação no Produto Interno Bruto Mundial - PPC (%) (1)
1	Estados Unidos	15.290	19,03
2	China	11.440	14,24
3	Índia	4.515	5,62
4	Japão	4.497	5,60
5	Alemanha	3.139	3,91
6	Rússia	2.414	3,01
7	Brasil	2.324	2,89
8	Reino Unido	2.290	2,85
9	França	2.246	2,80
10	Itália	1.871	2,33
11	México	1.683	2,10

12	Coreia do Sul	1.574	1,96
13	Espanha	1.432	1,78
14	Canadá	1.414	1,76
15	Indonésia	1.139	1,42
16	Turquia	1.087	1,35
17	Irã	1.003	1,25
18	Austrália	926	1,15
19	Taiwan	887	1,10
20	Polônia	782	0,97
21	Argentina	726	0,90
22	Holanda	713	0,89
23	Arábia Saudita	692	0,86
24	Tailândia	610	0,76
25	África do Sul	562	0,70

Fonte: CIA World Factbook, 2012.

(1) Dólar medido pela metodologia de poder de paridade de compra, que considera as diferenças dos preços locais das economias.

O Brasil, que por esta abordagem é um país semiperiférico, possui alguns pontos que desempenham funções centrais na economia mundial, mas com uma densidade menor. São Paulo, por exemplo, concentra algumas destas funções centrais: são consultorias jurídicas, contábeis, empresas de marketing, bancos, mercado financeiro, centros de pesquisa, etc. É uma rede de cidades globais, tema explorado no capítulo 5, que concentra a elite da produção mundial.

Já um município como Barcarena, no Pará, desempenha um papel de fornecedor de recursos naturais processados (alumina, alumínio, caulim)

para o mercado mundial, função bem menos nobre. Enquanto isto, algumas regiões do interior do Nordeste encontram-se numa quase total desconexão do sistema econômico mundial. A mesma análise pode ser feita no interior de um espaço urbano. Em São Paulo, regiões como da Av. Paulista, entorno da Av. Nações Unidas e parte do centro concentram importantes nós da economia mundial. Em contraposição, existe um enorme anel periférico que envolve a cidade.

A DIT deve ser entendida sempre numa visão multiescalar. O cenário resultante é um mundo profundamente, segmentado, interdependente e desigual em suas múltiplas escalas.

A DIT é modificada pela organização dos países em blocos econômicos, pois estes arranjos alteram o valor potencial dos territórios, fazendo com que as corporações distribuam a sua produção de acordo com as novas realidades criadas, como veremos a seguir.

3.2 Formação e estruturação dos blocos econômicos internacionais

Os blocos econômicos não representam uma novidade na história. É difícil precisar a gênese deste tipo de arranjo, mas acordos de preferência comercial existiram, por exemplo, entre Portugal e Inglaterra no século XVIII, como o Tratado de Methuen (1703). Este acordo concedia privilégios para o vinho português no mercado inglês e para os tecidos ingleses em Portugal, além de marcar a aliança política e militar entre os dois países. Um outro exemplo, já no século XIX, é o Zollverein alemão, uma união alfandegária formada em 1834 por 18 pequenos estados, união esta que foi passo inicial para a criação da Alemanha unificada no final no mesmo século (FRANKEL, 1997).

A história recente dos blocos econômicos está diretamente relacionada ao contexto da 2° guerra mundial. Na Europa, em 1951, foi criada Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) – embrião da União

Europeia – cujo objetivo primordial era de assegurar a paz entre os países vencedores e perdedores da Grande Guerra (UNIÃO EUROPEIA, 2009). Paralelamente, a antiga União Soviética liderou a formação de um bloco dos então países socialistas. Assim, foi fundada em 1949 a Comecon (Conselho para Assistência Econômica Mútua), que procurava assegurar o papel de liderança econômica e política de Moscou em sua área de influência.

Os exemplos mostrados deixam claro a íntima ligação entre economia e política na criação de associações entre os países. Para se avaliar o tema, do que diz respeito às relações econômicas internacionais, três questões devem ser levadas em consideração: (CHASE, 2005):

- As motivações que levam os países a se associarem em blocos econômicos regionais.
- O impacto dos blocos econômicos na integração multilateral da economia mundial.
- Como a criação dos blocos afeta a economia, a política, o posicionamento militar e a cooperação entre regiões.

Os blocos econômicos, dependendo do grau de integração, podem propiciar, no campo da economia, uma série de vantagens para os países participantes: maior escala de produção; estabilidade e homogeneização de instituições, com evidentes reduções dos custos de transação; eficiência produtiva, pelo melhor aproveitamento das potencialidades regionais; maior poder de negociação em fóruns internacionais; e redução das desigualdades regionais, muito evidenciado no caso da União Europeia.

Do ponto de vista doméstico, a adesão a um bloco econômico produz, ao menos num primeiro momento, ganhadores e perdedores. A decisão de se filiar a um bloco é uma resposta política a pressões de parcelas da sociedade que teriam ganhos com a união. Por isso é necessário entender a organização social e dos sistemas produtivos domésticos, incluindo a posição das corporações, para analisar a formação e caracterização dos blocos econômicos.

Neste sentido, devido à dispersão das etapas de produção em diversos países, parte das elites nacionais tem forte interesse em mercados abertos e padrões harmonizados entre os países, pois assim é possível melhor conectar seus investimentos através das fronteiras internacionais (CHASE, 2005), melhorando a produtividade e a lucratividade. Na mesma direção caminham aqueles setores nos quais a escala de produção é fundamental para a manutenção da competitividade, pois neste caso, os mercados domésticos podem ser insuficientes. No Mercosul, o exemplo mais evidente de integração produtiva é a cadeia automotiva. As montadoras criaram uma base produtiva única no bloco, com as fábricas e fornecedores se distribuindo entre Brasil e Argentina. Há um intenso fluxo comercial de autopeças e veículos prontos entre os dois países. Cerca de 60% da produção argentina do segmento é exportada, principalmente para o Brasil. O setor de material de transporte representou, em 2008, aproximadamente 32%[23] da corrente comercial entre o Brasil e a Argentina, indicando a importância e o grau de integração produtiva na fabricação de automóveis dentro do bloco.

A integração econômica, entretanto, pode ter impactos negativos nos países participantes Os acordos assinados reduzem o grau de liberdade para a condução de políticas internas. Os governos passam a contar com menor margem de manobra para solução de crises e promoção do desenvolvimento e, além disso, a exposição à competição externa pode, dependendo do grau de assimetria das economias envolvidas, levar a desestruturação de setores econômicos inteiros e consequentemente, a crises sociais.

A integração entre países requer certo nível de complementaridade econômica e, em grande medida, das estratégias de desenvolvimento de longo prazo adotadas pelos países membros dos esquemas de integração. Estratégias divergentes impedem a formação de blocos e enfraquecem os acordos existentes (GONÇALVES, 2009).

O papel dos blocos econômicos extrapola o campo econômico *stricto sensu* e está diretamente ligado a questões políticas, como já indicado. A política e a economia são o que vão definir a composição dos blocos, a velocidade e o grau de integração desejado. É sempre um processo extremamente complexo, pois envolve, em maior ou menor grau, a necessária transformação institucional dos países. Além disso, numa integração econômica alguns setores vão perder espaço e outros ganharão, envolvendo então interesses contraditórios dentro de cada país. Por isso, um processo de integração mais robusto demora várias décadas, havendo uma lenta convergência das instituições, das cadeias produtivas e das estratégias de desenvolvimento dos países. Uma consequência positiva deste processo é uma maior contribuição para a estabilidade regional, pois a formação do bloco "(...) gera uma trama de interesses e relações que torna mais profundas as ligações, tanto econômicas quanto políticas, e neutraliza as tendências à fragmentação" (MERCOSUL, 2009).

Os acordos econômicos regionais podem envolver uma grande diversidade de arranjos, desde uma pequena margem de preferências tarifárias até uma integração econômica total. Os principais tipo de blocos econômicos são (FRANKEL, 1997):

- Zona de preferência tarifária: são adotadas para os países membros tarifas inferiores àquelas adotadas para terceiros. Neste tipo de bloco as tarifas são reduzidas, mas não abolidas. É o primeiro estágio de integração econômica. Ex.: Aladi.

- Zona de Livre-Comércio: objetiva a eliminação de tarifas, cotas e preferências em todos os bens e serviços negociados dentro do bloco, sem, entretanto adotar uma tarifa externa comum. Para o funcionamento das zonas de livre-comércio é necessário que haja um mecanismo de regras de origem, de modo a evitar que um produto seja importado de países de fora do bloco e depois reexportado para dentro do bloco se aproveitando da inexistência de tarifas. Assim, o produto comercializado para o parceiro do bloco tem que ter um determinado percentual de seu valor agregado gerado dentro do próprio bloco. Ex.: Nafta.

- União Aduaneira: apresenta as características de uma zona de livre-comércio e também uma política comercial externa comum, em termos de tarifas e barreiras. Uma União Aduaneira completa deve também harmonizar as restrições quantitativas no comércio e

os subsídios às exportações. De fato, toda a política comercial para os membros deveria ser unificada, tendo com o bloco uma voz única em futuras negociações comerciais. Ex.: Mercosul.

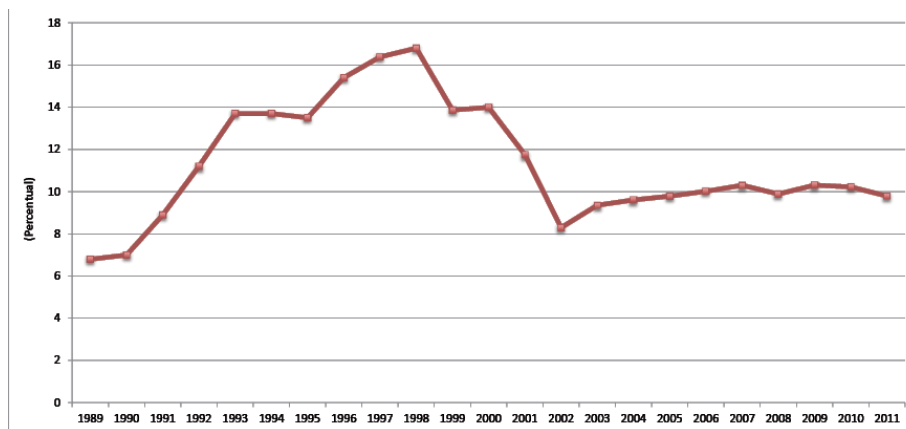
- Mercado Comum: engloba os aspectos de uma união aduaneira, mas, além da livre circulação de bens e serviços, incorpora o livre movimento dos fatores de produção: trabalho e capital. No mercado comum há um esforço de coordenação de políticas macroeconômicas, havendo necessidade de mudanças institucionais mais significativas. Com a livre circulação do trabalho, a migração torna-se um elemento sensível no esforço de união entre os países.

- União Econômica: avançando além do livre movimento de bens, serviços e fatores de produção, a união econômica envolve um alto grau de harmonização das políticas econômicas nacionais e a criação de um conjunto de instituições supranacionais para gerir as questões comunitárias, podendo chegar à criação de um banco central comunitário e moeda única. Uma integração econômica completa tende a criação de uma espécie de federação entre os países. Depende de um alto grau de sofisticação institucional. Ex.: União Europeia.

Regionalismo e multilateralismo

A questão dos blocos econômicos remete ao debate sobre regionalismo e multilateralismo. Os blocos econômicos existem em todos os continentes, tendo havido expansão dramática durante a década de 1990. A União Europeia completou o seu programa de mercado comum em 1992 e implantou o Euro a partir de 1999 (Quadro 3.1); Estados Unidos, México e Canadá formaram o Nafta em 1994; Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai fundaram o Mercosul em 1991 (a Venezuela se tornou um membro pleno em 2012). A Asean (Associação das Nações do Sudeste Asiático) lançou as bases para sua área de livre-comércio em 1992. Foi um período de grande crescimento da corrente comercial intrablocos. Para o Brasil, por exemplo, a participação do Mercosul no comércio exterior mais do que dobrou entre 1990 e 1998, passando de 7% para 16,8%, revelando um êxito na estratégia de integração num primeiro momento. Após a crise argentina no final do século XX, o Mercosul perdeu importância relativa do ponto de vista comercial (Gráfico 3.2), mas ainda converge grande significado como destino de produtos industrializados brasileiros e também para o processo de internacionalização de empresas do país. No Nafta, entre 1993 e 2006, as exportações norte-americanas para seus parceiros do bloco cresceram

157%, enquanto para o resto do mundo o aumento foi de 108% (UTSR, 2009). Do ponto de vista estritamente econômico, o debate que se coloca é se a formação dos blocos gera um incremento do comércio exterior ou simplesmente causa a substituição da origem extrabloco para uma origem intrabloco, dificultando a entrada de produtos externos.

Gráfico 3.2 - Participação do Mercosul na corrente de comércio exterior do Brasil 1989/2011

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Sistema AliceWeb.

Alguns autores preveem que a divisão do mundo em blocos pode fragmentar a economia, pois os blocos econômicos, uma vez formados, tenderiam a ser defensivos. A unidade da economia global estaria sendo, por esta abordagem, ameaçada pelo crescimento de acordos econômicos regionais. Neste sentido, a experiência ocorrida nos anos 1930 oferece um exemplo de consequências do acirramento do regionalismo. Neste período, o Reino Unido e a França estabeleceram negócios preferenciais para os seus territórios coloniais e impuseram altas tarifas para produtos vindos de outras regiões. Japão e Alemanha expandiram seus próprios impérios (pelo comércio ou pela conquista) e também aumentaram tarifas, aumento também feito pelos EUA. O resultado foi um colapso no sistema de comércio que, junto com a grande depressão e a Segunda Guerra Mundial, desestruturaram uma economia mundial integrada que florescia antes de 1914. Entretanto, as características dos blocos econômicos de hoje são diferentes da década de 1930, não sendo possível fazer uma analogia direta (CHASE, 2005).

A estruturação dos blocos econômicos convive com ambientes de negociação mais amplos e multilaterais, com destaque para a Organização Mundial do Comércio (OMC), que tem ganhado força na última década como fórum de liberalização comercial e de resolução de conflitos comerciais entre os países. A OMC possui mecanismos institucionais que permitem aos países membros abrir queixas contra práticas comerciais consideradas desleais, podendo gerar condenações que implicam em direito de retaliação.

As negociações multilaterais, entretanto, tendem a ser complexas e demoradas, pois envolvem múltiplos interesses nacionais. A última rodada de negociações da OMC, a chamada rodada de Doha, tinha o seu primeiro prazo de conclusão em 2005, mas em meados de 2009 ainda não tinha sido concluída.

Quadro 3.1 - União Europeia

A União Europeia nasceu de um contexto político bastante específico – a Europa do pós-guerra – sendo criada em 1951, a CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) unindo Alemanha, França, Luxemburgo, Bélica, Itália e Holanda. "O seu objetivo primordial era assegurar a paz entre as nações europeias vencedoras e vencidas, associando as num sistema institucional comum regido pelos princípios da igualdade e da cooperação" (UNIÃO EUROPEIA, 2009). Em 1957, estes mesmos países assinaram o Tratado de Roma, criando a Comunidade Econômica Europeia (CEE), promovendo a livre circulação de bens e serviços em um prazo de até dez anos.

O bloco econômico é ampliado já em 1973, com a entrada do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca e novamente em 1986, com Portugal, Espanha e Grécia. A entrada destes países tornou mais urgente a expansão dos programas de desenvolvimento regional, criados em 1975, implicando em maciças transferências de recursos para Irlanda, Grécia, Portugal e Espanha.

O Tratado de Maastricht, assinado em 1991, criou a União Europeia (UE), ampliando a cooperação intergovernamental. Em 1993 estava completo o processo de construção de um mercado único, passando a ser livre também a circulação de pessoas. O passo seguinte foi a implantação da moeda comunitária, o Euro, que passou a circular em 2002. A UE é o único grande bloco econômico que possui moeda comunitária.

A expansão da UE continuou nos anos de 1990 e 2000, agregando Áustria, Finlândia, Suécia e a maior parte dos países do leste Europeu. A UE conta com 27 países membros (Mapa 01), uma população de 503,7 milhões de habitantes (2012), um PIB de US$ 15,65 trilhões (2011)(a) – superior ao norte--americano – formando a maior e mais ambiciosa experiência de integração política e econômica do mundo. O bloco possui uma avançada estrutura institucional, uma ativa política de desenvolvimento regional e um forte nível de integração econômica. São candidatos a ingressar na UE a Romênia, a Bulgária e a Turquia e a Eslovênia. Caso estes países ingressem no bloco, significará uma ampliação significativa da UE, especialmente por causa da Turquia, país de grande população e diversidade cultural. Entretanto, a crise econômica de 2008 vem impondo novos desafios a União Europeia, pois mostrou que os mecanismos do bloco de governança econômica não eram suficientes.

(a) Fonte: CIA – World Factbook. Considerando a metodologia de poder de paridade de compra.

As relações econômicas entre os países se estruturam de maneira

complexa e articulada: as negociações são feitas de forma bilateral, com acordos de livre-comércio entre dois países ou de redução tarifária para setores específicos, de forma multilateral, através principalmente da OMC, e regionalmente, com os blocos econômicos. Existem 191 acordos regionais registrados na OMC, a maioria são tratados bilaterais. Dentre os principais blocos econômicos, destacam-se o Nafta[24], a Asean/Afta, a CEI (Comunidade dos Estados Independentes), União Europeia e o Mercosul. Na América do Sul é importante também a Comunidade Andina.

Estes acordos regionais interferem na distribuição das atividades produtivas, pois os territórios envolvidos passam a um novo valor estratégico, lógica empresarial pós-fordista, como será tratado a seguir.

3.3 Energia, logística e reordenamento territorial pós-fordista

A organização econômica do mundo sofreu grandes transformações a partir dos anos de 1970. O modelo de acumulação dominante até então, o fordismo, era baseado na divisão do trabalho, na produção em massa, na padronização dos produtos e produção verticalizada nas empresas. Todavia, a grande inovação que Henry Ford concebeu e implantou em 1914 foi

> o seu reconhecimento explícito que produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista (HARVEY, 1989).

Do ponto de vista da distribuição produtiva no espaço, a verticalização característica do fordismo significava a existência de grandes plantas industriais – necessárias para a obtenção de ganhos de escala – com a concentração de todas ou a grande maioria das etapas produtivas num mesmo local. Esta estrutura se garantia a baixos custos produtivos, não respondia de forma rápida as variações de demanda e nem era capaz de atender de forma satisfatória a diversificação de produtos que os mercados consumidores, cada vez mais fragmentados, passavam a exigir. Era um sistema muito rígido no sentido de imobilizar capitais fixos em larga escala e a longo prazo, com pouca flexibilidade de planejamento. Esta rigidez também era manifestada no mercado de trabalho pela força dos sindicatos, que dificultavam qualquer mudança.

O fordismo entrou em crise no final dos de 1960 e início dos anos de 1970, apesar de continuar em expansão com sucesso em países como o Brasil. A resposta para a crise foi flexibilizar a produção. O sistema produtivo que emerge[25], mais enxuto, busca escapar da rigidez fordista e se baseia num modo de acumulação flexível:

> Ele se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento, de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e

> organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores, como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego, no chamado "setor de serviços" (...) (HARVEY, 1989).

Esta flexibilização implicou num profundo processo de desverticalização produtiva. As empresas passaram a se concentrar somente em suas atividades mais nobres, mais rentáveis, terceirizando muitas vezes a própria produção. Para isso, são utilizadas inúmeras formas de articulações entre as empresas: contratações de serviços, consórcios modulares, condomínios industriais, franquias, rede de pequenas e médias empresas, etc. É um exemplo deste tipo de inovação gerencial a fábrica de caminhões e ônibus que a Volkswagen implantou no município de Resende (RJ), que opera no modelo de consórcio modelar, onde a própria montagem dos veículos é terceirizada. Pode-se citar a produção em rede de pequenas e médias empresas da Terceira Itália, onde as etapas produtivas são divididas sem que haja uma grande empresa contratante dos serviços. Cita-se ainda, a profusão de serviços avançados nas metrópoles (trabalhado no capítulo 5) como outra faceta importante deste processo.

Em termos espaciais, o reordenamento territorial pós-fordista significou uma dispersão maior do processo produtivo, em todas as escalas: intraurbano, regional, nacional, continental e global. As empresas tendem a terceirizar tudo aquilo que não faz parte de sua área de excelência, focando o seus recursos na qualidade e na tecnologia. Esta dispersão é apoiada em novos arranjos institucionais (como os blocos econômicos), no desenvolvimento de técnicas gerenciais, em redes informacionais e na logística.

São facetas do mesmo processo de reordenamento territorial:

- o fortalecimento das cidades globais como locais concentradores da oferta de serviços avançados a empresas;
- a dispersão da produção industrial. No Brasil, para o Nordeste e também para o interior do Sul e Sudeste. No Mercosul, o complexo produtivo da indústria automobilística

montado entre o Brasil e Argentina. No mundo, o deslocamento da produção industrial para a China e outros países da Ásia;

- a dispersão e a produção em rede por parte de empresas de serviços, possibilitando, por exemplo, o crescimento do setor de serviços ligados a área tecnológica na Índia;
- o fortalecimento do setor de serviços em detrimento do industrial.

Neste modelo produtivo a conectividade passa a ser uma palavra-chave e a logística passa a ser um conceito que expressa a conectividade e seu papel na aceleração das transformações. No mundo contemporâneo, tal como proposto por Paul Virilio (1976 *apud* BECKER, 2006), a logística é um sistema de vetores de produção transporte e processamento que garante o movimento perene e a competitividade. Sistema de vetores que corresponde cada um deles às múltiplas redes – de transporte, de energia, de comunicação, etc. – que em conjunto geram forte sinergia (BECKER, 2006). É fácil perceber a importância da logística na organização e na dinâmica do território e seu efeito na diferenciação espacial.

A nova racionalidade tende a se difundir pela sociedade e o espaço, mas em nível operacional. Em nível concreto, é seletiva, gerando uma geopolítica de inclusão/exclusão e avançando rapidamente no setor produtivo privado através da formação de sistemas logísticos espaço-temporais viabilizados por redes técnicas e políticas e alimentados pela informação. Em alguns casos o setor público, dada a sua estrutura pesada e rígida, e a sociedade desprovida de meios econômicos e de informação, tem muito mais dificuldade em operar a logística (BECKER, 1993).

A logística não se resume às redes de infraestrutura – ela é hoje um serviço sofisticado capaz de suprir a redução de custos, a confiabilidade e a velocidade necessárias à competitividade global, sendo um elemento decisivo na definição dos padrões territoriais e na inserção social. A logística está, então, diretamente relacionada aos padrões de aproveitamento da base territorial de uma região, podendo facilitar a sua inserção competitiva ou marginalizá-la dos processos sociais e econômicos mais dinâmicos

(BECKER e STENNER, 2008).

A logística é um elo que interliga as diversas etapas das cadeias de suprimento e distribuição, incluindo operações integradas de transporte, armazenagem, distribuição, e serviços jurídicos, de planejamento tributário e de seguros de gerenciamento de estoque. Dentre estes itens, o transporte propriamente dito representa, na média mundial, cerca de 1/3 dos custos logísticos (MT & MD, 2007 *apud* BECKER e STENNER, 2008). Entretanto, a logística, num sentido mais amplo, abrange ainda outros tipos de redes e serviços estruturantes, como produção e distribuição de energia e telecomunicações.

É a logística que possibilita que as corporações estruturem sofisticadas redes de fornecedores, parceiros e clientes espalhados por todo o mundo, como nos exemplos mostrados no item 3.1 da Embraer e do Google, potencializando o desenvolvimento e a lucratividade. Sistemas produtivos baseados no *just in time*, modelo no qual as empresas trabalham com baixos estoques, dependem de confiabilidade e pontualidade na entrega dos fornecedores, o que só é possível com uma logística eficiente.

É então direta a relação da logística com reordenamento territorial pós-fordista. A produção e o consumo dispersos só podem se conectar através dos sistemas logísticos. A logística é a espinha dorsal do sistema em suas duas facetas: as infraestruturas e os serviços envolvidos. O comércio internacional e os investimentos diretos no exterior só atingiram os níveis atuais porque os sistemas de transporte, manuseio e armazenagem de mercadorias serviram de base técnica e com um custo relativamente baixo. De fato, as inovações no campo da logística – e das tecnologias de informação não representam apenas um facilitador das formas tradicionais de internacionalização da economia, mas uma das condições impulsionadoras de uma nova divisão internacional do trabalho. A logística é uma base tecnológica que possibilita novas redes produtivas, sociais e

geográficas (CORÒ, 2003).

As áreas mais fortemente conectadas as redes logísticas, seus nós mais importantes, são aquelas de maior grau de desenvolvimento. Estes nós são representados especialmente pelas cidades globais, para onde convergem não somente os sistemas físicos nos quais a logística se baseia, mas principalmente onde são produzidos os serviços especializados relacionados à logística.

Assim, é notável como nas áreas economicamente mais desenvolvidas as redes físicas dos sistemas logísticos assumem tal densidade que formam uma malha que cobre praticamente todo o território. Esta é a situação do entorno da metrópole de São Paulo, do nordeste dos Estados Unidos ou do coração da economia europeia, envolvendo o sul da Inglaterra, a região de Paris, o vale do Reno e o norte da Itália. Em áreas como na Amazônia, as redes se apresentam de forma isolada e pouco articulada.

Estruturas de destaque dos sistemas logísticos são os portos e aeroportos. A presença de terminais de carga aérea é fundamental para o desenvolvimento de uma economia de alto valor agregado. Para este tipo de produto os elevados fretes aéreos não representam um grande impacto no preço final do produto, mas a velocidade e pontualidade do sistema viabilizam a produção.

No Brasil, é interessante destacar o papel que São Paulo representa não só na atração de passageiros para a para a própria metrópole, mas também como o mais importante centro de conexão do país: muito passageiros desembarcam em São Paulo apenas para embarcar em um novo voo para dentro ou fora do país. Brasília tem também este papel em relação aos voos que seguem para a Região Norte.

Os portos são estruturas indispensáveis para o comercio internacional que necessitam ser eficientes no processo de carga e descarga, no

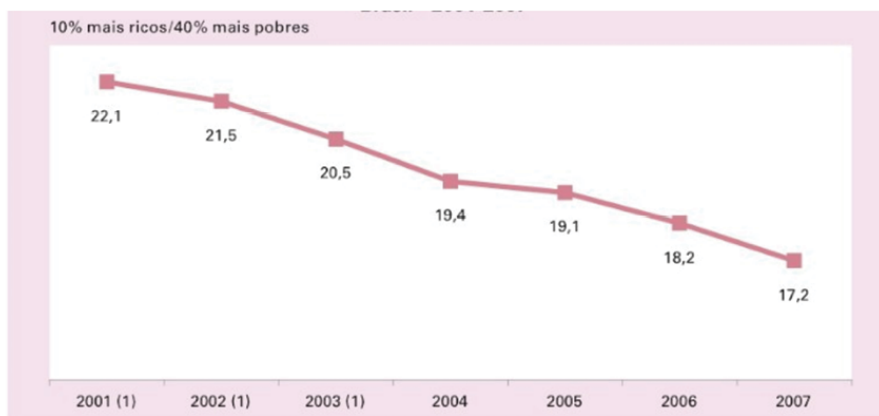
desembaraço jurídico dos produtos e na integração com outros modais, além de ainda serem capazes de receber navios de grande porte, melhorando a economia de escala. Na escala global é por navios que circulam boa parte das mercadorias comercializadas, em quantidades cada vez maiores. Isto está diretamente relacionado ao baixo preço do transporte – e de seu insumo principal, a energia – permitindo um alto grau de liberdade locacional das unidades produtivas. De outro modo, não seria viável, por exemplo, a importação, pela China, de minério de ferro brasileiro. O fato de a China ter se tornado a grande "fábrica" do mundo está diretamente relacionado ao baixo custo da energia. Caso contrário, as corporações tornariam a sua produção mais regionalizada, pois os custos de transporte superariam as vantagens locacionais de uma região mais distante.

A energia circula globalmente de forma indireta, incorporada nos produtos. Assim, graças aos avanços da logística, as atividades energo-intensivas se distribuem no globo seguindo a lógica da disponibilidade energética. É o que explica a presença de grandes plantas de produção de alumina e alumínio – produtos eletrointensivos – na Amazônia brasileira, pois ali existe energia farta e barata proveniente da usina hidrelétrica de Tucuruí, além de disponibilidade de bauxita, matéria-prima para o alumínio. A produção dos metais é praticamente toda exportada para países como o Japão, carente em recursos energéticos. Em casos como este, é possível identificar uma DIT baseada na distribuição de energia no globo.

As diferenças de conectividade e da distribuição das atividades econômicas no mundo significam profundas disparidades regionais. No caso brasileiro, são marcantes as diferenças regionais, assunto do próximo item.

3.4 Disparidades regionais e planejamento no Brasil

O Brasil é um país profundamente desigual. Somente cinco mil clãs de famílias se apropriam de mais de 40% de toda a riqueza nacional. Por outro lado, 90% da população brasileira se apropriam somente de 25% da renda nacional. Esta enorme desigualdade tem se mantido de forma estrutural: apesar de uma queda na década de 2000, o rendimento médio mensal familiar *per capita* dos 10% mais ricos era, no ano de 2007, 17,2 vezes maior do que dos 40% mais pobres (Gráfico 3.3). A tendência de queda da desigualdade persistiu nos anos seguintes, mas num ritmo lento.

Gráfico 3.3 – Diferencial entre o rendimento médio mensal familiar *per capita* das famílias dos 10% mais ricos em relação às famílias dos 40% mais pobres – Brasil 2001-2007

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001-2007.

(1) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Se a sociedade brasileira como um todo é estruturalmente desigual, o rebatimento territorial deste fenômeno têm dois aspectos que merecem ser destacados. Primeiro, a enorme desigualdade regional – antiga e persistente, com grande disparate não somente nos níveis de renda, mais em praticamente qualquer indicador social, econômico e territorial que se avalie. As regiões Sul, Sudeste e, mais recentemente, também a Centro-Oeste, pelo avanço da fronteira agropecuária, apresentam indicadores bastante superiores ao Nordeste e ao Norte (Gráfico 3.4). O segundo ponto é que justamente as regiões e cidades mais ricas concentram as maiores

desigualdades, fato perceptível nas principais metrópoles do país.

Gráfico 3.4 - Rendimento nominal médio mensal, segundo as Unidades da Federação - 2010

Unidade da Federação	R$
Distrito Federal	4 635
São Paulo	2 853
Santa Catarina	2 636
Rio de Janeiro	2 630
Rio Grande do Sul	2 403
Paraná	2 364
Amapá	2 252
Espírito Santo	2 205
Goiás	2 183
Mato Grosso do Sul	2 169
Mato Grosso	2 156
Roraima	2 137
Minas Gerais	2 082
Amazonas	1 973
Rondônia	1 932
Acre	1 807
Tocantins	1 789
Rio Grande do Norte	1 678
Sergipe	1 589
Pará	1 561
Pernambuco	1 533
Bahia	1 455
Paraíba	1 440
Ceará	1 417
Alagoas	1 401
Piauí	1 354
Maranhão	1 274

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Notas: 1. Os dados de rendimento são preliminares.

2. Exclusive as informações dos domicílios sem rendimento nominal mensal domiciliar.

O Sudeste brasileiro concentrava 56,8% do PIB nacional, ficando o Sul com uma participação de 16,3%. Em contraposição, o Nordeste, que abrigava 27,5% da população nacional, participava com apenas 13,1% do PIB, se constituindo a região brasileira mais pobre. Esta desigualdade é ainda mais aguda quando avaliamos o quadro intrarregional. No Norte e Nordeste existe uma forte concentração econômica nas regiões metropolitanas das capitais. As cinco maiores regiões metropolitanas (Recife, Fortaleza, Salvador, Belém e Manaus) concentravam 37,26% do PIB conjunto das duas regiões, enquanto participam com somente 21% da população (IBGE, 2008). Este mesmo padrão é válido quando comparamos as demais capitais estaduais, especialmente do Nordeste, com o restante do estado.

Assim, o interior destas regiões é ainda mais pobre e carente de serviços e infraestrutura, fato recorrente quando se avalia a presença de serviços de educação, saúde, transportes e a própria densidade e nível da rede urbana (ver capítulo 5), bem como indicadores de qualidade de vida (BECKER, 2006;

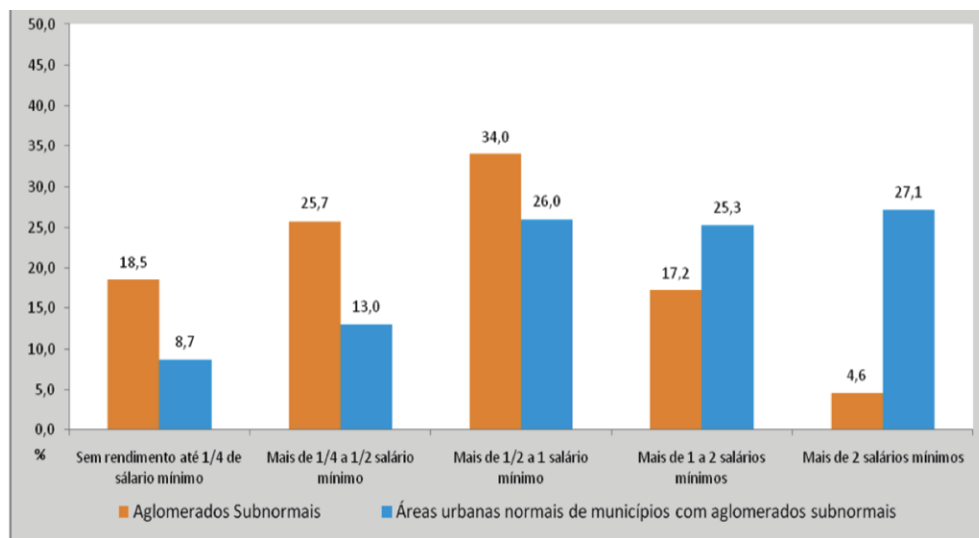
IBGE, 2008). Em algumas áreas onde existem grandes riquezas naturais, as atividades econômicas se restringem ao extrativismo ou a um beneficiamento primário, não havendo maior agregação de valor e, por conseguinte uma difusão na geração da riqueza por parcelas maior da população. É o caso da Amazônia, onde é necessário encontrar um modelo econômico, baseado no conhecimento e na tecnologia, que transforme o patrimônio natural da região no motor de seu desenvolvimento.

Em contraposição, o centro-sul do país, especialmente o estado de São Paulo, conta com uma economia diversificada e articulada, apoiada num sistema logístico mais eficiente, centros de pesquisa e melhores serviços de educação e saúde. Todas estas redes ocorrem em algumas áreas da região com tal densidade que formam uma malha que cobre a totalidade do território, conectando-o aos circuitos econômicos mais dinâmicos.

Se a desigualdade regional é forte e persistente no Brasil, o mesmo é válido para a desigualdade intrametropolitana. As metrópoles, justamente por concentrarem atividades econômicas, atraem grandes contingentes populacionais, pouco qualificados, provenientes de regiões empobrecidas; e mão de obra altamente qualificada e bem remunerada. As metrópoles concentram a riqueza, mas também possuem grandes contingentes de população pobre. Esta combinação produz elevados índices de desigualdade, fisicamente visível na concentração de pessoas vivendo em favelas, às vezes ao lado de áreas nobres das cidades.

Levantamentos do Censo Demográfico de 2010 indicaram que naquele ano 6% da população brasileira vivia em aglomerados subnormais[26], em 323 municípios. Na Região Metropolitana de Belém, 53,9% da população vivia neste tipo de área; na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 14,4%; na Região Metropolitana de Salvador, 26,1%. A mesma pesquisa torna visível a diferença de rendimento entre a população que vive em aglomerados subnormais e a que vive em áreas regulares da cidade (Gráfico 3.5) (IBGE,

2011).

Gráfico 3.5 - Distribuição dos domicílios localizados em aglomerados subnormais e áreas urbanas regulares de municípios com aglomerados subnormais, por classe de rendimento nominal mensal *per capita* - 2010

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

O planejamento regional no Brasil

A questão regional do país vem a surgir de fato, com o processo de integração da economia nacional durante o século XX. Até então, o país era formado por um arquipélago de regiões, cada uma delas com articulações mais fortes com o exterior do que com outras regiões do país. A dinâmica econômica regional era definida a partir de mercados externos e sua relação com o produto regional dominante. Assim, era possível o Sudeste estar muito bem porque o café estava bem no mercado internacional, enquanto o Nordeste ia mal porque o açúcar estava em baixa (ARAÚJO, 2005).

Ao longo do século XX, o mercado interno passa paulatinamente a comandar a dinâmica econômica do país e sua economia se torna cada vez mais integrada. No momento que estas articulações se montam, tornam mais evidentes as diferenciações regionais. Entre os anos de 1920 e 1970 ocorre um forte movimento de concentração econômica no país, sob o comando da produção industrial, concentrada sobretudo no Sudeste e em São Paulo, aguçando as diferenças regionais.

Diante deste contexto de desigualdade regional persistente ou crescente, muitas foram as políticas e ações que visavam o desenvolvimento regional do país. Neste processo, um marco muito importante foram as ideias de Celso Furtado. Ainda na década de 1950, ele propunha o entendimento da pobreza do Nordeste numa perspectiva histórica e econômica, fugindo do determinismo ambiental até então dominante que relacionava a pobreza à seca. Assim – afirmava Celso Furtado – os problemas do Nordeste não estão relacionados à seca, mas à reconfiguração do desenvolvimento brasileiro e como a região está se inserindo nela (ARAÚJO, 2005). Neste contexto, com a liderança de Celso Furtado foi criada em 1959 a Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. O órgão conseguiu promover alguma industrialização no Nordeste, mas muito concentrada em algumas capitais. Apesar de significativos avanços econômicos e sociais, a região continua periférica em termos econômicos e com graves problemas sociais. Recentemente a Sudene, que havia sido extinta em 2001, foi recriada, com objetivo de "promover o desenvolvimento includente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional" (SUDENE, 2009).

É importante também ressaltar na política regional do Nordeste a Codevasf – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – que tem como objetivo promover o desenvolvimento da região utilizando os recursos hídricos como força propulsora. As ações da empresa visam

> à geração de emprego e renda, à redução dos fluxos migratórios e dos efeitos econômicos e sociais decorrentes de secas e inundações e, ainda, à preservação dos recursos naturais dessas bacias hidrográficas, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos habitantes das regiões (CODEVASF, 2009).

A Amazônia foi outra região alvo de significativas ações regionais. Ainda na década de 1940, a "Marcha para o Oeste", a criação da Fundação Brasil Central (1944), a inserção de um Programa de Desenvolvimento para a

Amazônia na constituição de 1946 e a delimitação oficial da Amazônia Legal, seguidos pela criação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), revelam uma preocupação regional, mas com poucas ações efetivas correspondentes. Já no governo de Juscelino Kubitschek, ações implantadas em seu Plano de Metas tiveram ações efetivas na região, como a criação de Brasília e a implantação das rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre.

A partir de 1966, a região passa a ser alvo de ações efetivas de planejamento regional, inseridas num projeto geopolítico de modernização acelerada da sociedade e do território nacionais. O Estado implantou na região uma malha de duplo controle – técnico e político – constituída de todos os tipos de conexões e redes, capaz de controlar fluxos e estoques, e tendo as cidades como base logística para a ação. Foram abertas novas rodovias, implantados sistemas de comunicação, utilizados incentivos fiscais e créditos com juros subsidiados para estimular a produção, indução de fluxos migratórios, inclusive com projetos de colonização. Além disso, foi criada a Zona Franca de Manaus, um grande enclave industrial no coração da floresta, valendo-se de poderosa estratégia territorial (BECKER, 2004).

As motivações das políticas regionais na Amazônia, entretanto, diferem em relação ao Nordeste. Para a Amazônia tais políticas eram vistas como soluções para as tensões sociais internas decorrentes da liberação de mão de obra no campo devido à modernização da agricultura no Nordeste e no Sudeste; para evitar o surgimento de focos revolucionários no meio da floresta; e para reforçar a influência brasileira na região por meio de um maior povoamento e integração com o coração da economia brasileira.

O planejamento com bases territoriais teve um período de pouco mais de 30 anos (entre 1947 e 1979) no qual diversas políticas foram implementadas, inclusive ações em relação ao Nordeste e a Amazônia supracitadas. Os principais planos foram:

- Plano Salte (1947): Priorizava as áreas de saúde, educação, transporte e energia, com recursos do orçamento, privados e de empréstimos internacionais.

- Plano de Metas (1956): Tinha como alvo os setores de energia e transporte, a indústria intermediária (siderurgia, papel, cimento), indústrias produtoras de equipamentos (automobilística, naval e bens de capital) e a construção de Brasília.

- I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1972-1974): Fase caracterizada pelo grande afluxo de capitais externos e substituição das importações, a marca registrada do I PND foram os grandes projetos de integração nacional e expansão de fronteiras de desenvolvimentos.

- II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1975-1979): enfatizou os investimentos em indústria de base e pela busca da autonomia em insumos básicos. Havia ênfase no campo da energia, com estímulo à pesquisa de petróleo, programa nuclear, programa de álcool e construção de hidrelétricas, como Itaipu.

Após este período, o planejamento governamental é esvaziado, devido a crises econômicas. As tentativas de retomada do planejamento ocorrem somente após a Constituição de 1988. Na década de 1990, os planos plurianuais (PPA), obrigatórios pela nova Carta Magna, passam a ser o instrumento organizador do planejamento. Nos anos 2000, vários outros planos e políticas surgiram, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a Política Nacional de Ordenamento Territorial, o Programa de Aceleração do Crescimento, o Plano Amazônia Sustentável, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entre outros. Além disto, foram recriadas as Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e do Nordeste (Sudene).

Todo o esforço de planejamento regional feito no Brasil – se teve efeitos positivos – não conseguiu ainda alterar, de forma estrutural, os padrões de desigualdade, revelando um profundo enraizamento histórico destas disparidades.

Bibliografia do Capítulo 3

ARAÚJO, T. B. "Revisitando a questão regional". In: *Cadernos do Desenvolvimento*, ano 1, número 1. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, julho de 2006.

BECKER, B. *Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BECKER, B. "Logística e Ordenamento do Território. Estudo da proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)". Ministério da Integração Nacional. 2006. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/docs/desenvolvimentoregional/textos_basicos_pnot.zip>.

BECKER, B. "Logística: uma nova racionalidade no ordenamento do território?". In: III Simpósio Nacional de Geografia Urbana. AGB, Departamento de Geografia da UFRJ. *Anais*. Rio de Janeiro, 1993 p. 59-62.

BECKER, B.; STENNER, C. *Um Futuro para Amazônia*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CHASE, K. A. *Trading Blocs: states, firms and regions in the World Economy*. Ann Arbor: University of Michigan, 2005.

CIA. *The World Factbook 2009*. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>. Consultado em agosto de 2009.

CODEVASF. Sítio disponível em: <http://www.codevasf.gov.br/>. Consultado em agosto de 2009.

CORÒ, G. "Logística, economia global e desafios para o Made in Italy". *In:* MONIE, F.; SILVA, G. (orgs.) *A mobilização produtiva dos territórios. Instituições e logística do desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

FOLHA DE S. PAULO. "Itália coloca em vigor lei de imigração ilegal; presidente pede respeito aos imigrantes". *Folha Online,* 8/8/2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u607022.shtml>. Arquivo consultado em agosto de 2009.

FRANKEL, J. A. *Regional Trading Blocs in the World Economic System*. Washington: Institute for International Economics, 1997.

GONÇALVES, R. *Estratégias de desenvolvimento e Integração da América do Sul: Divergência e Retrocesso*. Seminário sobre a Integração da América do Sul – Textos Acadêmicos. Fundação Alexandre de Gusmão. Rio de Janeiro, 23 de julho de 2009.

GOOGLE. *Google Celebrates Diversity*. Disponível em: <http://www.google.com/corporate/diversity/>. Consultado em agosto de 2009.

HARVEY, D. *Condição Pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1989.

IBD. "IDB estimates of 2008 remittance flows to Latin America and the Caribbean". Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1662094>. Arquivo consultado em agosto de 2009.

IBGE. *Regiões de Influência das Cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IBGE. *Censo Demográfico 2010* – Aglomerados Subnormais – Primeiros Resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

ISTO É DINHEIRO. “O pouso forçado da EMBRAER”. 18/1/2006. Arquivo disponível em: <http://www.terra.com.br/istoedinheiro/435/economia/pouso_forcado_embraer.htm>. Consultado em agosto de 2009.

MALDONADO, R.; BAJUK, N.; HAYEM, M. “Remittances to Latin America and the Caribbean”. In *2010: Stabilization After the Crisis*. Multilateral Investment Fund, Inter-American Development Bank. Washington D.C., 2011.

MATIAS, E. F. P. *A Humanidade e suas Fronteiras. Do Estado Soberano a Sociedade Global.* São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MERCOSUL. Sítio disponível para consulta em: <http://www.mercosur.int/>. Consultado em agosto de 2009.

NETO, A. M. “Mercosul completa 18 anos: bom momento para pensar o futuro”. *Valor Econômico*, 5/5/2009.

SASSEN, S. *Cities in a World Economy*. 3˚ ed. Thousand Oaks, London, New Delhi: Pine Forge, 2006.

SUDENE. Sítio disponível em: <http://www.sudene.gov.br/site/index.php?idioma=ptbr>. Consultado em agosto de 2009.

UNIÃO EUROPEIA. Sítio disponível para consulta em: <http://europa.eu/>. Consultado em 2009.

UNITED NATIONS (UN). *International Migration Report*. 2009: A Global Assessment. New York: UN, 2011a.

UTSR – UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *North American Free Trade Agreement*. Arquivo disponível em: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/north-american-free-trade-agreement-nafta>. Consultado em agosto de 2009.

VASCONCELOS, Y. “A Embraer voa mais alto”. *Pesquisa FAPESP*, número 93, Nov. de 2003. Disponível em: <http://www.revistapesquisa.fapesp.br/?art=2314&bd=1&pg=1&lg=>. Consultado em agosto de 2009.

Websites consultados:

<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/north-american-free-trade-agreement-nafta>. Consultado em agosto de 2009.

<http://www.revistapesquisa.fapesp.br/?art=2314&bd=1&pg=1&lg=>. Consultado em agosto de 2009.

<http://www.sudene.gov.br/site/index.php?idioma=ptbr>. Consultado em agosto de 2009.

<http://www.mercosur.int/>. Consultado em agosto de 2009.

<http://www.terra.com.br/istoedinheiro/435/economia/pouso_forcado_embraer.htm.> Consultado em agosto de 2009.

<http://www.google.com/corporate/diversity/>. Consultado em agosto de 2009.

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u607022.shtml>. Arquivo consultado em agosto de 2009.

<http://www.codevasf.gov.br/>. Consultado em agosto de 2009.

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1662094>. Arquivo consultado em agosto de 2009.

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/. Consultado em agosto de 2009>.

<http://www.integracao.gov.br/docs/desenvolvimentoregional/textos_basicos_pnot.zip>.

---

21 Um contrato de venda de 36 aviões militares da Embraer (Super Tucanos) para a Venezuela foi vetado pelo governo americano em 2006, porque o avião utiliza componentes fabricados nos Estados Unidos.

22 O câmbio é um preço geral da economia que altera a competitividade de todos os setores econômicos.

23 Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Brasileiro, em 2008, o país exportou para a Argentina em material de transportes US$ 5,6 bilhões (32,06% das exportações para aquele país) e importou no mesmo ano US$ 4,3 bilhões (32,34% do total das importações).

24 O Nafta é uma zona de livre-comércio composta pelos Estados Unidos, México e Canadá. A ASEAN/AFTA é uma zona de livre-comércio composta por Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Miamar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã. Informações detalhadas sobre os blocos econômicos existentes pode ser obtida no sítio da Organização Mundial do Comércio, via <http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm>.

25 O fordismo persiste em alguns setores industriais, apesar de geralmente mais enxuto.

26 Aglomerados subnormais é a terminologia utilizada pelo IBGE que se aproxima da ideia de favela.

4. Geografia agrária

4.1 Distribuição geográfica da agricultura e pecuária mundiais

Longe de reproduzir processos e padrões espaciais rigidamente pautados em diferenças naturais derivadas das coordenadas geográficas (latitude e longitude) e suas repercussões nas mudanças climáticas, no solo e na vegetação, os padrões atuais de distribuição da agricultura e pecuária no mundo estão associados cada vez mais, em grande parte do planeta, a fatores socioeconômicos mais amplos que alteraram em muito a distribuição das atividades no campo ao longo do tempo.

Observa-se atualmente no mundo uma distribuição da produção agropecuária referenciada não só à diversidade natural do planeta, mas, também, crescentemente, articulada a um complexo conjunto de fatores que vão muito além das formas a-históricas de se observar a agricultura segundo sua "vocação natural".

Desse modo, não resta dúvida que o espaço agrário tradicional passou por um intenso processo de transformação em grande parte dos países, perdendo a autonomia relativa que possuía e se integrando cada vez mais à esfera econômica, social e cultural de uma sociedade e de um território em crescente articulação.

Outro fator essencial desse processo de transformação diz respeito à afirmação da preocupação ecológica em escala global, revalorizando o

papel da natureza em si e colocando, em novos termos, a questão do uso e da regulação dos recursos naturais necessários à produção agropecuária em moldes sustentáveis.

Esse é o caso, sobretudo, da natureza como fonte de informação para a biotecnologia, que abre caminho para novas fronteiras do desenvolvimento científico-tecnológico na agropecuária, notadamente no que se refere às fontes de energia renováveis, como os biocombustíveis, em um mundo no qual a crise energética desponta como um acelerador de novas rivalidades e tensões geopolíticas.

Apesar de a questão ambiental ser um fator que acrescenta complexidade à análise da distribuição da atividade agropecuária, pode-se afirmar, contudo que, na atualidade, a geografia da agricultura e pecuária mundiais vem seguindo uma dinâmica espacial que tem como motor o comércio internacional de *commodities*. Nesse sentido, ela envolve não só a distribuição dos produtos agropecuários na superfície da terra como, cada vez mais, a questão da logística que inclui sua localização frente às vias de circulação e aos pontos de armazenagem, processamento e distribuição da produção e de serviços a ela associados.

A enorme especialização alcançada pela agropecuária norte-americana, formadora dos cinturões de milho e de trigo – *corn belts* e *wheat belts* –, é o testemunho marcante da dinâmica espacial de uma agricultura considerada, por muitos estudiosos, a mais desenvolvida do mundo[27].

Na Europa, por exemplo, Hervieu (s/d *apud* WANDERLEY, 2000) afirma que ocorre um vigoroso movimento de concentração que tende a relocalizar a produção agropecuária em função dos lugares de transformação e de distribuição. Nesse sentido, o triângulo portuário Rouen-Londres-Amsterdam tem tal poder de atração, que se poderia imaginar um cenário para os próximos 30 anos, no qual 60% a 70% da produção agrícola europeia tenderia a se concentrar ao longo da linha do Canal da Mancha e

do Mar do Norte, de Brest (França) a Copenhague (Dinamarca).

Na América Latina, em que o espaço agrário é de ocupação histórica mais recente do que o europeu, a distribuição da agropecuária tem avançado em direção ao interior do continente em terras antes consideradas de baixa capacidade de suporte natural. A introdução de novas tecnologias, tanto nas espécies vegetais, como aquelas que alteram as características dos solos, permitiu a incorporação de extensas regiões do interior do território brasileiro – cerrado – ao mercado mundial enquanto grande produtor de grãos (soja, milho) e de carne.

Além desses fatores a interiorização da rede de estradas, de energia e de comunicação vem revertendo a posição estratégica do interior da América do Sul e do Brasil, em especial, frente ao competitivo mercado de *commodities* agrícolas que passa por constantes mudanças seja do lado da demanda como da produção e da comercialização de alimentos.

O aumento exponencial da produção e demanda por proteína animal e vegetal[28] cria uma nova distribuição geográfica da agricultura e pecuária mundiais, na qual a produção de tais *commodities* se torna mais um elemento estratégico no jogo político-financeiro que envolve corporações e governos de países e blocos, tanto do mundo desenvolvido, quanto do grupo de países emergentes, como China, Índia e Brasil.

De acordo com dados da USDA – United State Departamente of Agriculture, a produção e consumo de carne bovina e derivados aumentou consideravelmente nas últimas duas décadas impulsionada pelo acelerado crescimento das economias de países como a China, a Índia e, em menor medida, também o Brasil, gerando um aumento sensível no poder de compra de parte das populações, sobretudo urbanas, desses países.

Trata-se, assim, de transformações de ordem econômica apoiada em inovações tecnológicas, que afetaram profundamente a forma de produzir e

de distribuir a produção agropecuária não só na América Latina como em todo o mundo e que se traduziram, especialmente, pela progressiva modernização do processo de produção aliada a um movimento contínuo de integração desse setor aos mercados, inclusive e, sobretudo, aos mercados extralocais.

Em escala mundial, nas últimas três décadas, a inserção maciça no mercado de produtos alimentícios processados de carnes (aves, bovina e suína) e derivados de soja, cada vez mais acessíveis, alterou substancialmente o padrão de consumo alimentar das populações urbanas em praticamente todo o mundo ocidental e, mais recentemente, também em países de cultura oriental, a exemplo da China e da Índia.

A acelerada urbanização observada em economias emergentes, como China, Índia e Brasil, projeta um aumento da demanda de produtos alimentares dado que grande parte dos novos habitantes urbanos, principalmente no caso da China, deixa de produzir no campo.

Não é por acaso que esse é um dos pontos que envolve atualmente a discussão acerca da manutenção dos subsídios e da produção de alimentos no continente europeu *versus* a maior dependência às importações da China, dos Estados Unidos[29] e do Brasil, assim como a questão que envolve o esvaziamento e desemprego no campo europeu[30] aumentando a elevada urbanização desse continente.

Além da manutenção subsidiada de áreas agrícolas na Europa cabe observar a preexistência de regiões de agricultura tradicional em todos os continentes seja pela sua pequena inserção em uma economia de mercado que marginaliza ainda grande parte de agricultores asiáticos, africanos e latino-americanos, ou seja, devido a uma ação deliberada de preservação de formas tradicionais de reprodução de culturas e técnicas secularmente adaptadas, como é o caso do cultivo do arroz (mapa abaixo).

Mapa 4.1 - Distribuição do arroz no mundo

Fonte: FAO (extraído de: http://www.atmosphere.mpg.de/enid/263.html em 04/06/2009).

O arroz está entre os cereais mais importantes do mundo para a alimentação humana, sendo o continente asiático o responsável por 88,9% do consumo mundial, seguido das Américas (4,9%), África (4,9%), Europa (1%) e Oceania (0,2%) (<http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.htm>).

Ainda segundo essa fonte, citando dados da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), divulgados em 2006, entre os continentes, a Ásia é o maior produtor mundial (90,5%), seguido das Américas (5,9%), África (3,0%), Europa (0,5%) e Oceania (0,1%). O Brasil é o nono produtor mundial de arroz e o primeiro fora do continente asiático.

Considerando os diferentes tipos de arroz produzidos e consumidos mundialmente, a produção mundial é superior a 600 milhões de toneladas em 2005. Os nove maiores produtores mundiais foram responsáveis por 84,8% da produção mundial naquele ano, sendo China e Índia os maiores produtores, participando com 30,0% e 20,9%; seguidos da Indonésia, com 8,7%; Bangladesh 6,5% e Vietnã 5,9%, além da Tailândia e Myanmar, com cerca de 4% (<http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.htm>).

Em países da América do Sul, como o Brasil, a redução no consumo *per capita* do arroz observada ao longo do tempo é atribuída a vários fatores, entre os quais se destacam: a substituição do arroz por fontes de proteína de origem animal; e a mudança de hábito alimentar com o advento do *fast food*.

Nesse cenário de aumento da produção e do consumo de proteína animal e vegetal, o Brasil, por meio de uma estratégia político-econômica de incentivo à produção agropecuária voltada à exportação, ganha destaque nas últimas três décadas e se consolida entre os maiores produtores e exportadores de carnes e grãos, ao lado dos EUA e da Argentina. Em termos relativos, a produção agropecuária brasileira é a que apresenta o maior aumento na última década.

Os Estados Unidos constituem um dos maiores produtores e exportadores de *commodities* agrícolas destacando-se no segmento do milho, soja, trigo e algodão, além do setor de frangos, carne e equinos.

Segundo informações da USDA, os EUA lideram a produção e a exportação de grãos no geral e também de soja, seguidos por Brasil e China. No entanto, quando se trata de exportações, a China perde lugar para a Argentina, pois seu consumo doméstico de soja é o maior do mundo, perdendo apenas para o bloco da União Europeia. No que se refere à produção de carne bovina, os três maiores produtores e exportadores são EUA, Brasil e China, respectivamente[31].

De modo geral, pode-se afirmar que o crescimento atual da produção agropecuária se deve, sobretudo, aos mecanismos de mercado, aí incluídos desde o aumento da demanda mundial por alimentos, fibras e energia renovável até o maior consumo interno em países como o Brasil, possível graças, entre outros motivos, à criação de políticas de inserção social.

Mais recentemente, no entanto, a crise na zona do euro e a desaceleração da economia chinesa constituem fatores de retração do comércio externo que poderão baixar o preço das *commodities* agrícolas com repercussão negativa sobre o volume de produção a partir de 2012.

Com efeito, a diminuição da demanda de alimentos (e ração) que possa eventualmente ocorrer a partir da crise financeira iniciada nos Estados

Unidos em 2008 e sua persistência e desdobramentos regionais na Europa e nos "grandes mercados emergentes" como a Índia e a China, ameaça o processo continuado de expansão das exportações das *commodities* agrícolas em países exportadores, como o Brasil.

Nesse contexto, a diminuição na demanda de alimentos pode representar um momento de inflexão nas expectativas e nas políticas postas em andamento pelo quadro expansionista firmado desde o início da década, alterando, de alguma forma, a expansão das áreas de produção agrícola no Brasil e no mundo.

No quadro ao lado são observadas algumas características básicas que explicam em grande parte a distribuição atual da produção agrícola no mundo assim como os eventuais deslocamentos espaciais que poderão ocorrer em futuro próximo, decorrentes de fatores tais como as mudanças climáticas que poderão tornar cada vez mais complexa a explicação da distribuição da produção agropecuária no mundo.

Com efeito, na atualidade, a questão da distribuição da atividade agropecuária rebate-se diretamente com a problemática ambiental, fazendo com que os indicadores tanto das áreas de lavouras como das áreas de pastagem e de desenvolvimento da pecuária sejam analisadas tendo como referência a questão ambiental.

A intensidade de uso agropecuário do território constitui, assim, um tema de crescente relevância no mundo contemporâneo transformando o indicador de densidade do rebanho em um valioso instrumento de análise da distribuição da atividade agropecuária no mundo em suas relações com o meio ambiente.

Quadro 4.1 - Características territoriais dos principais produtos agrícolas no mundo

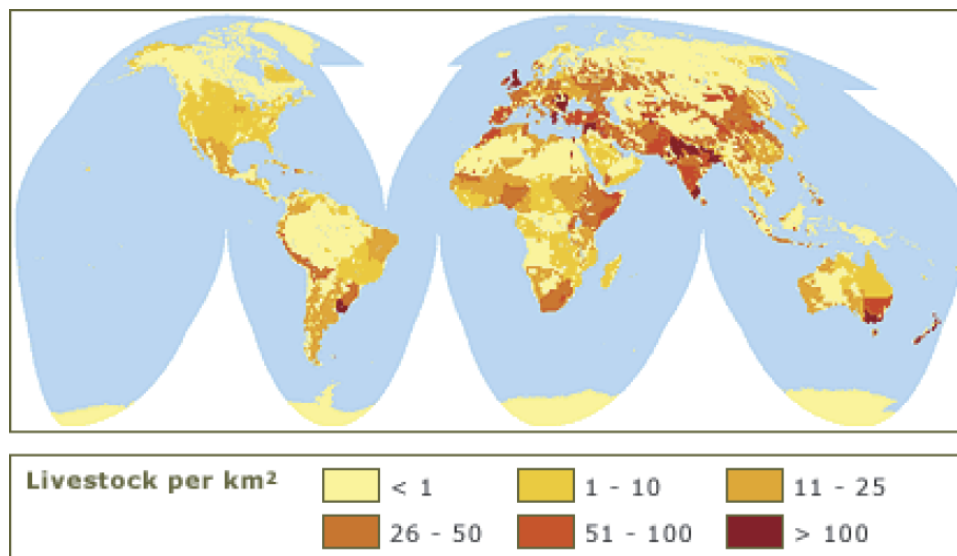
Característica	Arroz	Trigo	Milho e Soja	Batata
Principais continentes e países produtores	Ásia - China e Índia	China, Índia, Europa e Rússia	América do Norte, América do Sul e Ásia	China, América do Norte, Rússia
Utilidade	Alimentação humana	Alimentação humana - Farinha, pão	Alimentação humana e animal	Alimentação humana
Clima	Temperado a muito quente	Frio a temperado	Temperado a quente	Frio a temperado
Necessidade de água	Muito alta	Baixa	Alta	Média a alta
Potencial impacto na mudança climática	Moderado deslocamento das áreas de cultivo ao norte	Moderado deslocamento das áreas de cultivo ao norte	Moderado a alto decréscimo na produtividade devido ao aumento do calor	Baixo mudanças na sazonalidade e nas variedades

Fonte: FAO (extraído de: <http://earthtrends.wri.org/text/agriculture-food/map-245.html> em 4/6/2009).

Em termos de pressão sobre o meio ambiente, o mapa da distribuição mundial da densidade do rebanho (bovinos, caprinos, equinos, bubalinos e camelos), no mapa a seguir, revela que nas regiões onde a densidade do rebanho é baixa, especialmente na África e Ásia, a atividade pecuária se desenvolve em sua maior parte em pastagens naturais sem utilização de insumos.

Nesse contexto, de acordo com o grau de extensividade com que é praticada, a atividade pecuária pode até mesmo ajudar a manter a fertilidade natural do solo, contribuindo para a retenção de nutrientes e de manutenção de sua umidade, criando, desse modo, um ambiente propício

para a reprodução de microflora e microfauna. Ao contrário, em áreas onde a pecuária é praticada intensivamente, isto é, com altos índices de cabeça por área, utilizando, portanto, sistemas criatórios com uso de insumos industriais e de confinamento, a concentração do rebanho pode causar sérios problemas ambientais.

Mapa 4.2 - Distribuição mundial do rebanho de animais de grande e médio porte*

Os sistemas intensivos de produção pecuária, que resultam em grande excedente nutricional desperdiçado, são geralmente encontrados em áreas próximas às grandes concentrações urbanas, como aquelas do noroeste da Europa, do nordeste e centro-oeste dos Estados Unidos e do Japão.

Cabe observar que as maiores densidades mundiais encontram-se no Oriente Médio, Ásia e Austrália.

Na América do Sul, contudo, a expansão da atividade pecuária em áreas de floresta, apesar de ser praticada de forma extensiva e semiextensiva, tem sido constantemente associada ao crescimento do desmatamento na região amazônica, seja isoladamente, seja dentro de uma dinâmica de uso e ocupação da fronteira agropecuária onde se observa constantemente o sequenciamento temporal e espacial da extração vegetal – abertura da

pastagem e, finalmente, expansão da lavoura modernizada de grãos, com destaque para soja e milho.

A experiência brasileira recente de construção de um pacto entre agentes privados e organizações não governamentais em torno do rastreamento da procedência do gado bovino visando o combate à comercialização do rebanho proveniente de áreas desflorestadas na Amazônia constitui um exemplo bem-sucedido de ação de combate ao desmatamento relacionado à expansão da pecuária sobre áreas de floresta nessa região.

Nesse sentido, em 2009, os quatro maiores frigoríficos e empresas brasileiras de abate e processamento de carne e couro assinaram um compromisso público de inibir a atividade econômica de fornecedores envolvidos com o desmatamento da Amazônia.

Embora existam muitas variações quanto à dinâmica de uso da terra nessa região, as madeireiras constituem, usualmente, a frente avançada de exploração dos recursos, sendo quase sempre sucedida pelos agricultores itinerantes que se instalam seletivamente nas áreas desmatadas e abandonadas pelos madeireiros. Em sequência, os proprietários de maiores extensões de terra em muitos casos agregam as pequenas propriedades em grandes fazendas de pecuária, com pouca diversificação agrícola.

De acordo com Serrão (1998), a extração de madeira, a agricultura migratória e a expansão pecuária se unem em um processo dinâmico num movimento de abertura de fronteira com desmatamentos da floresta primária. Esse processo se manifesta em um padrão espacial de cobertura da terra, que varia de espaços urbanos desenvolvidos e abertos à agricultura de longos pousios, mesclada com a exploração seletiva de madeira.

Quanto à expansão da pecuária na Amazônia brasileira, cabe observar que longe de ser considerada atividade viável somente para as grandes

propriedades, o que se percebe, na atualidade, é sua ampla difusão entre os pequenos produtores rurais dessa região, como revela o processo de pecuarização da agricultura familiar, presente em toda essa região. Tal processo ocorre, inclusive, entre pecuaristas nas frentes pioneiras que nunca tiveram acesso a incentivos fiscais e a políticas de crédito, como no passado.

Se na Amazônia brasileira o desmatamento está intrinsecamente associado ao processo de expansão e consolidação da fronteira agropecuária e demográfica articulada direta ou indiretamente à ação pública e privada de ocupação dessa macrorregião, nos demais países sul-americanos que compõem a Amazônia sul-americana essa associação também ocorre, mas com especificidades decorrentes das diferentes formas de inserção das "Amazônias" ao mercado interno e externo, este último ligado, cada vez mais, à demanda mundial de proteína animal e vegetal e de energia.

Na Bolívia, onde o desmatamento ocorre atualmente de forma extensiva, dados recentes indicam um aumento das terras agrícolas e da pecuária de forma mais intensa na região de Santa Cruz, onde o desmatamento tem apresentado um dinamismo maior, acompanhando, de certa forma, a expansão da pecuária e do cultivo da modernizado da soja na fronteira amazônica brasileira.

De acordo com Perz (2003), no Peru, como em outros países da bacia amazônica sul-americana, o desmatamento verificado nos departamentos de San Martín e de Pucallpa está relacionado não só a agricultura como, sobretudo, à atividade pecuária. Com efeito, para esse autor, a pecuária vem se afirmando como uma atividade de importância crescente na Amazônia peruana como resposta ao crescimento econômico dos anos noventa e aos planos de implantação da rodovia transoceânica ligando o Brasil ao Peru.

Finalmente, cabe observar que na contemporaneidade, a questão da distribuição geográfica da agricultura e da pecuária mundiais constitui

ponto central da agenda política contemporânea ao abranger temas que vão desde a superação das desigualdades socioeconômicas no mundo até aqueles que tangenciam a própria sobrevivência da humanidade e dos recursos naturais no planeta, como a questão da mudança climática e de fontes renováveis de energia, como a biomassa.

4.2 Estrutura e funcionamento do agronegócio no Brasil e no mundo

Para compreender a estrutura e funcionamento do agronegócio no Brasil considera-se necessário lançar um breve olhar sobre a evolução da atividade agropecuária no país e sua inserção na economia mundial.

Antes de mais nada, é preciso observar que a agricultura tem histórica relevância geográfica e econômica no Brasil, tendo moldado as diversas formas de ocupação e uso do imenso patrimônio natural tropical e subtropical que formam o país.

Com efeito, o processo de ocupação e as atividades econômicas desenvolvidas no Brasil estiveram fortemente relacionados com a exploração da terra e, portanto, das potencialidades naturais contidas em seu território[32]. Nesse contexto, as principais atividades econômicas desenvolvidas desde o início da colonização estiveram ligadas a produtos agrícolas ou de caráter extrativo, como pau-brasil, cana-de-açúcar, fumo, algodão, café, borracha e cacau.

A ocupação agrícola foi um dos elementos fundamentais para conformar até mesmo a diferenciação regional que hoje em dia compõe o país, alterando-se à medida que o movimento de apropriação e uso dos espaços rurais ou agroindustriais vai reconstruindo, dinamicamente, o território nacional ao longo do tempo.

A estrutura espacial nas primeiras décadas do século XIX, ainda refletia, de modo geral, um país de ocupação concentrada na faixa litorânea, cuja base econômica agrária, espacialmente descontínua e comandada pelo mercado externo, era marcada por dinâmicas pontuais que se reproduziam em diferentes áreas de seu território, de forma desintegrada, conforme as condições naturais reagiam à participação do Brasil no mercado internacional enquanto produtor de bens primários diferenciados.

O modelo econômico primário-exportador manteve-se durante os regimes políticos da Colônia, do Império e do início da República, baseado na geração de renda proporcionada pela exportação de produtos agrícolas para importar os bens manufaturados.

Após a Segunda Guerra Mundial observa-se um aprofundamento das ações modernizantes no setor agrícola brasileiro que começa a ganhar dimensão regional em partes do sul e sudeste do país com a introdução de máquinas e insumos e de novas variedades de culturas.

Com a intensificação do crescimento dos setores industrial e de serviços, o modelo de produção agrícola de baixa tecnologia vigente ainda em grande parte do país passa a ter dificuldades em atender à crescente demanda por produtos agropecuários. Esse aumento de demanda é resultado da migração de pessoas do campo para os centros urbanos (em função do aumento da oferta de empregos na indústria e no comércio), as quais deixam de produzir e passam a demandar alimentos, acabando por pressionar o processo de modernização da agricultura brasileira.

Segundo Kageyama *et alli* (1990), a segunda metade da década de 1960 pode ser considerada um marco no processo de modernização da agricultura brasileira ao definir um novo modo de produção agrícola, caracterizado pela intensificação das relações entre a agricultura e a indústria.

Assim, em meados dessa década a adoção de uma série de políticas públicas específicas para a modernização da agricultura provocou importantes transformações no setor, consolidando a grande agricultura comercial, através da tecnicização de seus processos produtivos e de uma maior abertura ao mercado internacional. Nesse contexto, a produção agropecuária apresentou um desempenho muito superior a de décadas anteriores, devido tanto ao aumento da sua produtividade, como da diversificação de suas exportações agrícolas.

Esse quadro em que o setor agropecuário se estrutura com base na expansão e na modernização tecnológica da produção de *commodities* de alto valor comercial, foi consolidado ao longo da década de 70. Naquele período foram ampliados os investimentos públicos na infraestrutura, no armazenamento e na modernização da produção agropecuária em larga escala. Chama a atenção o aumento da mecanização do setor agropecuário entre os anos 70 e 80, quando a maioria dos estados mais que dobraram o número de tratores utilizados. Estados com grande produção de grãos, como o Paraná, Goiás e Mato Grosso, mais que quintuplicaram as sua frotas nessa década. Só o Mato Grosso (incluída a área do atual Mato Grosso do Sul para efeitos de comparação) passa de um total de 4.386 tratores em 1970 para 44.320 unidades em 1980 (GUIMARÃES, 2012).

Com efeito, a partir desse período o setor agropecuário brasileiro será submetido a um complexo processo de modernização que ocasionou uma mudança qualitativa fundamental na sua base técnica (GRAZIANO, 1996). Tal processo, pautado em uma série de políticas governamentais, dentre as quais se destacavam os subsídios creditícios, alteraria em caráter definitivo a organização produtiva do setor, incentivando o desenvolvimento de uma grande produção de alto valor comercial não só para o mercado interno como para o mercado externo.

Nesse contexto, instalava-se, também, na década de 70, um forte debate no país quanto ao abastecimento do mercado interno contraposto às exportações agrícolas. As políticas econômicas, base da modernização, contrapunham-se entre a produção para exportação e a de alimentos de consumo popular, que deveriam se manter a preço baixo dado a pressão que exerciam sobre a base salarial.

A grande capacidade demonstrada pela agropecuária brasileira – grandes, médios e pequenos produtores – de produzir alimentos e matérias-primas não só para o mercado interno, quanto para exportação vai

colocando, contudo, a dicotomia (mercado interno X mercado externo) em segundo plano.

Um fator que contribuiu para a superação dessa dicotomia foi a passagem de um estágio de substituição de importações na economia brasileira para o de estímulo às exportações, nas quais a agricultura teria um papel importante não só enquanto exportadora de produtos para um mercado internacionalizado (HIRST & THOMPSON, 1998) exponencialmente crescente, como também, enquanto segmento econômico fundamental, para ampliar a demanda de insumos industriais em larga escala[33], dentro de um elevado padrão tecnológico.

O uso de novos sistemas técnicos para a produção agrícola permite que sejam ocupados os tempos vagos do calendário agrícola, encurtados os ciclos vegetais e acelerada a circulação dos produtos, dos serviços e das informações quer giram, agora, em torno da agroindústria, da cadeia produtiva e, finalmente, do agronegócio[34].

A disponibilidade do crédito e a expansão das culturas voltadas à exportação vão conduzir, assim, a um novo uso agrícola do território brasileiro, no qual o setor agropecuário não pode mais ser entendido de forma autônoma, isto é, descolada da indústria, dos serviços e da comunicação.

Com efeito, o setor agropecuário que estava, em muitos aspectos, organizado de maneira formalmente autônoma, integra-se, crescentemente, ao restante da economia. Essa integração, que é definitiva, varia de acordo com a intensidade das trocas que são realizadas entre os setores não agrícolas e os diferentes segmentos produtivos da agricultura.

Para a análise desse processo, torna-se relevante a utilização da noção de cadeias produtivas na qual se interligam os agentes supridores de insumos e fatores de produção, os produtores, os armazenadores, os processadores e

os distribuidores, além dos prestadores de serviços de toda ordem, aí incluídos os agentes financeiros institucionalizados ou não.

Dado que essa nova dinâmica da agricultura passa a ser, em grande medida, determinada pela lógica produtiva dos demais setores, o espaço para a concretização de uma agropecuária independente é cada vez menor, uma vez que esta última não tem mais condições para produzir isoladamente os insumos necessários para realização da produção, nos termos tecnológicos exigidos pelo grande mercado nacional/mundial de alimentos e fibras básicas.

Os lugares eleitos para produzir as *commodities* que interessam às grandes empresas passam a ser modernizados em detrimento de grandes porções do território. As relações de produção passam então a ser determinadas, essencialmente, pelo mercado internacionalizado que dita as regras e impõe suas normas, enquanto uma extensa porção do território nacional começa a se tornar especializada no cultivo de produtos em grande parte destinados à exportação, como é o caso da soja em Mato Grosso (Mapa da Cadeia Produtiva da Soja).

Essa lógica espacial extrapola, portanto, o meio rural e a produção agrícola estrito senso e se projeta na modernização e expansão de redes de fluxos materiais (a montante e a jusante da produção propriamente dita) e imateriais (ordens, informação, capital, serviços) numa busca permanente pela fluidez necessária ao aprofundamento da divisão territorial do trabalho.

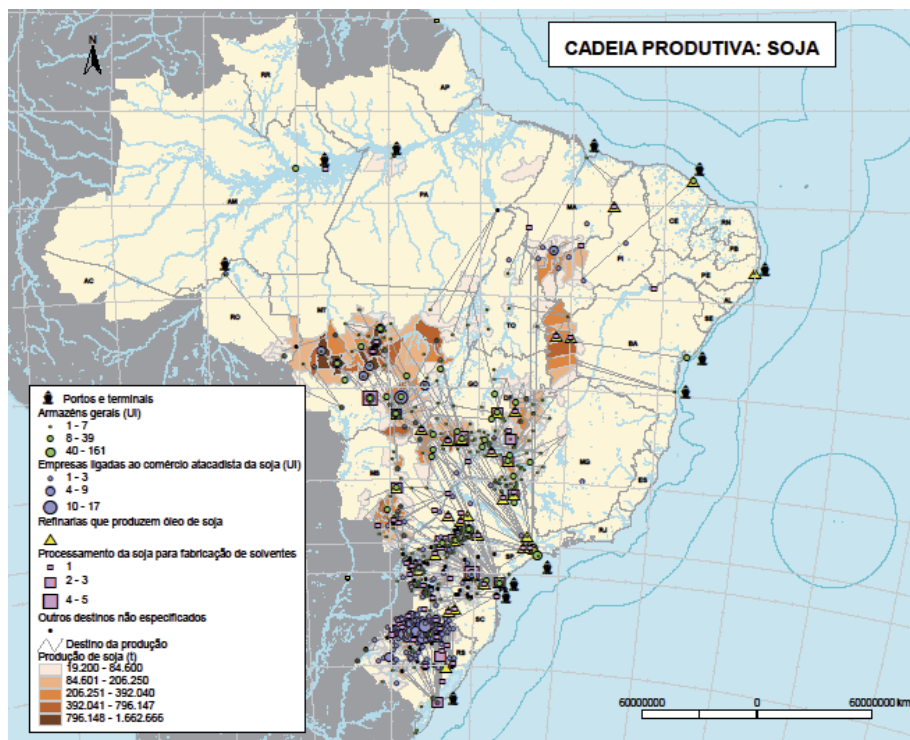
A soja no Estado do Mato Grosso constitui, nesse contexto, um exemplo emblemático da lógica que preside a complexa teia de interesses econômicos, financeiros e político dos setores envolvidos no agronegócio no Brasil.

Nesse contexto, embora os fatores climáticos e topográficos tenham evidentemente auxiliados a difusão dessa cultura no cerrado brasileiro, as

ações políticas estatais e privadas facilitaram esta marcha em todas as direções da Região Centro-Oeste e, mais recentemente, para o Norte e Nordeste do Brasil nas quais grande parte da soja plantada é financiada por empresas de agronegócios nacionais e internacionais.

Nesse sentido, há exemplos de investimentos diretos não só no setor agrícola, como na infraestrutura e na logística como é o caso do porto fluvial de Santarém (PA) e investimentos em parceria com outras empresas do setor e com o Estado brasileiro, como no caso do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém.

Assim, ao lado da localização da produção e da rede de armazenagem, a estruturação dos transportes multimodais representa um componente de comércio fundamental para se atuar no mercado mundial, onde a proximidade das áreas de produção e armazenamento, em relação aos portos, constitui um elemento territorial decisivo na definição da competitividade, embora não esgote a trama de articulações espaciais e setoriais envolvidas na questão da logística voltada para o competitivo segmento dos grãos.

Mapa 4.3 - Cadeia Produtiva da Soja

Fontes: IBGE, Produção agrícola municipal, 2007; IBGE, Regiões de influência das cidades, 2008; IBGE, Cadastro de empresas, 2006; ABIOVE, Coordenadoria de Economia e Estatística, 2008.

De acordo com os resultados da Pesquisa de Estoques do segundo semestre de 2010 (IBGE, 2010) indicam que houve um acréscimo de 3,5% no número de estabelecimentos ativos de armazenagem, comparativamente ao primeiro semestre. No final do segundo semestre, a rede armazenadora de produtos agrícolas contava com 9.092 estabelecimentos ativos, dos quais 43,9% encontravam-se na Região Sul, 22,9% na Região Sudeste, 21,6% na Centro-Oeste, 8,3% na Nordeste e 3,3% na Região Norte.

Acompanhando de perto a localização das áreas de grande expressão do segmento agroindustrial nacional, notadamente no que diz respeito à produção de grãos, a distribuição espacial da armazenagem no Brasil mostra na escala macrorregional forte concentração na Região Sul--Sudeste e um processo de expansão em direção às áreas de crescimento da fronteira agrícola no Centro-Oeste, importantes produtoras de grãos, notadamente de soja e milho. Nesse sentido, a distribuição de silos e graneleiros revela, de forma direta, a logística de localização e distribuição das grandes empresas inseridas nos complexos agroindustriais, como o da soja, cuja atuação, longe

de restringir-se ao mercado interno, insere-se numa economia desenvolvida em escala global.

Nesse contexto, cabe lembrar que a tendência de deslocamento das áreas tradicionais de plantio e processamento de grãos, principalmente da soja, do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e São Paulo para os estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e, mais recentemente, Bahia, Maranhão e Piauí, responde, em grande parte, pela configuração do mapa da distribuição das unidades de armazenagem no território nacional (BAHIANA, 2012).

O Mapa da Cadeia Produtiva da Soja deixa evidente a complexidade de atividades e interesses imbricados no agronegócio na atualidade.

Assim, se a industrialização da agricultura firmava-se no estreitamento da relação entre indústria e agricultura, como se a segunda se tornasse mais uma ramificação da primeira pela dependência dos insumos que recebe de determinadas indústrias, na atualidade, os serviços de logística e de certificação ambiental constituem, também, uma ampliação das articulações intersetoriais na construção do agronegócio nacional e de sua capacidade de competir e se inserir no mercado mundial.

Nesse contexto, pode-se afirmar que não se esgotaram com o tempo as funções exercidas pela agropecuária quer como atividade desbravadora, como fonte produtora de riquezas para o mercado mundial ou como força de impulsão à economia de mercado interno e externo com base no setor urbano-industrial.

Com efeito, o novo padrão alimentar que vem se gestando no Brasil tende a seguir os padrões dos países desenvolvidos, existindo uma relação entre oferta e demanda que passa por uma reestruturação do sistema agroalimentar, agora entendido enquanto uma cadeia, dos fornecedores de insumos e fabricantes de máquinas ao produto colocado em grandes

atacadistas e varejistas, como os supermercados ou escoado para os terminais portuários para exportação.

A "revolução" na indústria de alimentos é profunda, gerando novos hábitos, diferenciando o mercado e introduzindo gradativamente novas tecnologias pelo lado da oferta. Assim as novas e complexas relações estabelecidas alteraram o sentido linear oferta-demanda, transformando-as em elos de uma grande cadeia de agronegócio nos quais a diversificação de produtos tem uma retroalimentação demanda-oferta com reflexos rápidos e flexíveis na resposta da produção.

A economia mundial – e dentro dela o sistema agroalimentar – apresenta tendências que, se não estão ainda completamente nítidas, apontam para algumas direções de contornos já delineados. Inovações tecnológicas, inovações organizacionais e uma crescente necessidade de estreitamento entre serviços e produtos obtidos são elementos suficientes para provocar uma reestruturação do sistema de produção agrícola e alimentar.

Nesse sentido, as mudanças na forma de produzir, circular, organizar e consumir são parte da discussão dos rumos a serem tomados em futuro próximo pela agropecuária brasileira, redefinindo as condições econômicas, sociais e ambientais de um novo caminho, no âmbito interno e externo.

Assim, ao papel inicial da agropecuária no processo de incorporação e apropriação do território e formação de sua soberania como nação, acrescente-se sua função atual como atividade responsável pela cota expressiva do produto interno bruto e elevada participação na pauta de exportações.

A dependência do país às exportações de *commodities* agrícolas traz consigo questões relacionadas à necessidade da diversificação da pauta de exportação e ao risco da desindustrialização e da perda de uma autonomia

relativa frente à crescente instabilidade econômica que caracteriza o processo de globalização econômica e financeira contemporâneo.

Nesse contexto, se por um lado, o aumento da demanda por qualidade e diferenciação de produtos e a pressão pela expansão da infraestrutura continuarão marcando a geografia do agronegócio brasileiro no futuro, por outro lado, o crescimento sustentado do mercado externo em um mundo marcado pela instabilidade sistêmica da economia lançará um ambiente de incerteza cíclica no processo de produção/comercialização das *commodities* agrícolas.

4.3 Estrutura fundiária, uso da terra e relações de produção no campo brasileiro

Constituindo uma característica central da história de ocupação do território brasileiro e de formação da sua sociedade, a estrutura fundiária revela a um só tempo processos pretéritos e contemporâneos do modo como os recursos naturais são apropriados no Brasil.

Das formas de acesso a terra, engendradas por uma sociedade escravista que teve na expansão territorial a base de sua dominação política, econômica e social, o país herdaria uma estrutura fundiária marcada pela desigualdade. A análise da estrutura fundiária brasileira articula-se, profundamente, com as relações estabelecidas entre os homens, isto é, com as relações sociais de produção e com o uso econômico que a sociedade e o Estado fizeram dos seus recursos naturais a começar pela terra.

De acordo com Furtado (1971), numa economia colonial comandada pela pecuária extensiva, cuja expansão estava intrinsecamente assentada na disponibilidade de terras, dada a baixíssima capacidade natural de suporte prevalecente no sertão, a possibilidade de avanço da fronteira, facilitada no interior pelos caminhos naturais representados pelos rios, tornou possível que os rebanhos penetrassem com rapidez na remota extensão setentrional do interior do país, traçando as linhas gerais de definição do território

brasileiro, aí incluída a desigual divisão de terras.

Cabe observar que a desigualdade no acesso a terra está associada aos dois principais e distintos processos de ocupação que marcaram a economia colonial tanto no litoral como no interior do Brasil. No sertão, essa desigualdade vem associada aos "caminhos do gado" formados pela marcha progressiva das fazendas de gado e a reprodução da economia e da sociedade sertanejas[35], e no litoral, a desigualdade na distribuição da terra caracterizou também a grande lavoura comercial, estruturada em torno da economia escravista do açúcar nordestino.

Ao se analisar o índice de Gini, utilizado para medir os contrastes na distribuição da terra, percebe-se que a estrutura fundiária brasileira ainda apresenta nos dias atuais alto grau de concentração, da ordem de 0,856, em 1995 para 0,857 em 2006. Cabe lembrar que quanto mais próximo este índice estiver da unidade, mais concentrada é a distribuição das terras, isto é, poucos estabelecimentos rurais concentram um alto percentual de terras enquanto um número elevado de pequenos estabelecimentos concentram um pequeno percentual das terras apropriadas, conforme observado na Tabela 4.1.

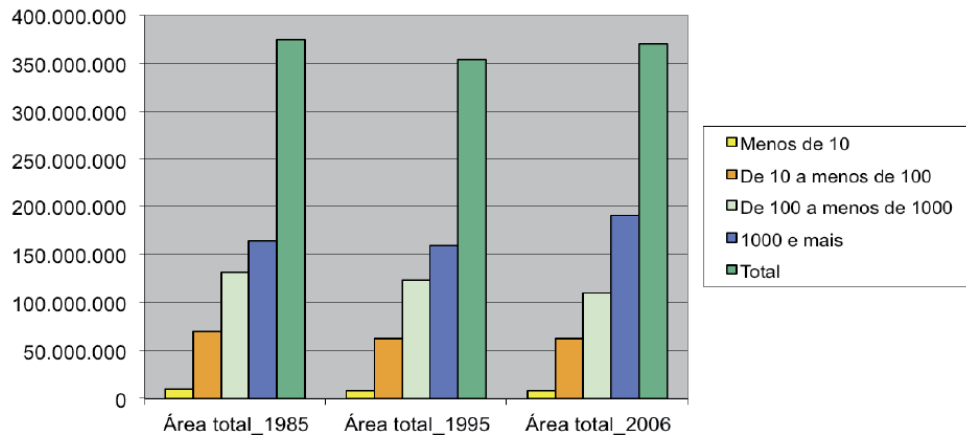
Tabela 4.1 – Área dos estabelecimentos rurais segundo estrato de área 1985 – 1995 – 2006

Grupos de área total (ha)	Ano Área total		
	1985	**1995**	**2006**
Menos de 10	9.986.588	7.882.194	7.777.669
De 10 a menos de 100	69.565.121	62.693.585	62.163.020
De 100 a menos de 1.000	131.432.623	123.541.517	110.017.719
Mais de 1.000	163.940.415	159.493.949	190.158.423
Total	374.924.747	353.611.246	370.116.830

Fonte: IBGE, Censos Agropecuários.

Nesse sentido, enquanto os estabelecimentos rurais de menos de 10 ha tomam menos de 3% da área total ocupada pelos estabelecimentos rurais no período analisado, a área ocupada pelos estabelecimentos de mais de 1.000 ha concentram mais de 43% da área total.

Quando se analisa a participação do estrato de mais de 100 ha, o percentual nos três períodos analisados atinge mais de 78% das terras incorporadas, o que revela que grande parte dos estabelecimentos agropecuários de até 100 ha – (pequenos e médios) que em geral utilizam mão de obra familiar – não chegou a alcançar 23% das terras incorporadas à agropecuária no Brasil nas três últimas décadas, mantendo, portando, o padrão histórico de alta desigualdade na distribuição de terras entre os diferentes estratos fundiários, conforme observado no Gráfico 4.1.

Gráfico 4.1 – Distribuição dos estabelecimentos rurais segundo estrato de área 1985 – 1995 – 2006

Fonte: IBGE. Censos Agropecuários

A evolução da estrutura fundiária segundo o tamanho dos estabelecimentos deixa evidente que enquanto a área dos estabelecimentos até 100 ha manteve-se em um patamar estável nas últimas décadas, a área dos estabelecimentos de mais de 1000 ha, isto é, dos grandes e muito grandes estabelecimentos, passou de um patamar de cerca de 160.000.000 ha para atingir, em 2006, uma área maior do que 190.000.000 ha, ampliando, em termos absolutos, a concentração de terras nos grandes estabelecimentos agropecuários.

Quando se analisa a evolução do Índice de Gini segundo as Grandes Regiões (Tabela 4.2), observa-se que a estrutura fundiária reflete, em grande parte, os processos e formas que presidiram a ocupação diferenciada do imenso território nacional, conforme mencionado anteriormente.

Tabela 4.2 – Evolução do Índice de Gini 1985 – 1995 – 2006

Regiões e Brasil	1985	1995	2006
Norte	0,812	0,82	0,825
Nordeste	0,869	0,859	0,856
Centro-Oeste	0,857	0,831	0,871
Sudeste	0,772	0,767	0,851
Sul	0,747	0,742	0,766
Brasil	0,857	0,856	0,857

Fonte: IBGE. Censos Agropecuários.

Nesse contexto, ao ser calculado para o conjunto das regiões brasileiras, entre os anos intercensitários de 1985 e 2006, o índice de Gini pôde distinguir espaços de acordo com o grau de concentração da terra, revelando diferenças significativas em termos regionais.

Em primeiro lugar, chama a atenção o fato de a Região Sul constituir, em todos os anos, a área de menor desigualdade na distribuição das terras entre os diferentes estratos de área. Com uma estrutura fundiária consolidada pela presença da produção colonial do migrante europeu, a divisão de terras no Sul reproduziu o padrão agrário do campesinato da Europa Ocidental, parcelando as terras em pequenas propriedades característica da agricultura familiar.

A estrutura agrária dessa região contrasta, assim, daquela dominante nas demais regiões do país, à exceção de algumas regiões do Sudeste, de origem colonial semelhante. Nesse contexto, cabe ressaltar que a tendência observada na Tabela 4.2, no sentido de aumento da concentração fundiária, pode indicar o processo de concentração da terra que vem se dando nessa região, em função da incapacidade que muitos pequenos produtores têm demonstrado de conduzirem suas explorações familiares, num quadro de

avanço da produção tecnificada fortemente vinculada aos mercados competitivos e aos complexos agroindustriais (HEES, 2000).

Na Região Sul destacam-se pela igualdade na distribuição das terras os municípios incluídos nas áreas coloniais de migrantes italianos e alemães situadas no noroeste do Rio Grande do Sul, na região vinícola da Serra Gaúcha assim como aqueles situados na região da agroindústria de aves e suínos, no oeste catarinense e sudoeste paranaense, composto de pequenos estabelecimentos de produtores integrados a esses segmentos da agroindústria.

Um contraponto ao padrão fundiário de menor desigualdade do Brasil meridional é encontrado tanto na Região Nordeste, como, mais recentemente, na Região Centro-Oeste, onde a desigualdade se aprofunda acompanhando o processo de modernização produtiva e inserção ao competitivo mercado mundial de *commodities* agrícolas.

Permanecendo em patamares semelhantes ou superiores ao índice nacional, a região Nordeste manteve até meados da década de 1990 do século XX um índice de Gini superior a média nacional, destacando-se com os elevados níveis de concentração de terras existente na porção leste do Maranhão e em grande parte do Piauí, do vale do São Francisco e do oeste da Bahia.

Nessa região convivem tanto as causas históricas de desigualdades que marcaram o processo de ocupação do território nordestino desde o período colonial, como a economia escravista e as grandes propriedades pastoris do sertão, quanto as regiões de cerrado do oeste baiano nas quais a expansão da soja dentro de um pacote tecnológico e um elevado grau de articulação ao comércio mundial de *commodities* agrícolas impõe uma escala de grande produção como pressuposto para inserção no mercado.

No Nordeste aparecem também regiões de domínio de pequenos

produtores posseiros e arrendatários, especialmente no Golfão Maranhense no qual a presença de estabelecimentos rurais de menos de 5 ha é muito comum fazendo com que alguns municípios apresentem um baixo índice de concentração de terras devido à extrema fragmentação fundiária aí observada.

Nessa região e no território nacional de modo geral, as distintas modalidades de arrendamento e parceria funcionaram como mecanismos de acesso dos pequenos produtores a pequenos estabelecimentos. Contudo, à medida que as relações de produção, oriundas da grande exploração latifundiária cederam lugar às relações de trabalho assalariado, o arrendamento capitalista foi gradativamente surgindo e se consolidando regionalmente, contando com participação diferenciada dos pequenos estabelecimentos.

É justamente a profunda inserção das áreas de domínio do bioma cerrado, situadas nos chapadões do planalto central do Brasil incluídas em sua maior parte na Região Centro-Oeste, que a produção em grande escala de grãos, como a soja e o milho, além da expansão modernizada do algodão e da incorporação de áreas em direção à fronteira agropecuária ao norte de Mato Grosso, vem aumentado o processo de concentração fundiária nessa região, fazendo com que no último período intercensitário, de 1995 a 2006, o Índice de Gini da Região Centro-Oeste fosse superior ao da média brasileira e ao da Região Nordeste.

Com efeito, ao lado de municípios que apresentam elevado índice de Gini – o que revela a presença simultânea de uns poucos estabelecimentos de grande extensão concentrando uma parte significativa da terra –, na Região Centro-Oeste ocorre um fenômeno peculiar onde até mesmo municípios de baixo grau de desigualdade na distribuição de terras apresentam tal resultado devido à ocorrência unicamente de grandes estabelecimentos.

Nessa região, mais do que qualquer outra, pode-se afirmar que a monocultura da soja – ou do binômio soja-milho, além do algodão – veio até mesmo reforçar a desigualdade que marcava a propriedade da terra em uma região historicamente ocupada por uma pecuária ultraextensiva. Assim, ao contrário das áreas do Rio Grande do Sul e Paraná que lideraram a introdução e a consolidação da agroindústria da soja no sul do país a partir dos anos 70, na Região Centro-Oeste essa lavoura alcançou uma escala de tecnificação que alavancou a concentração fundiária a um patamar superior àquele dominante no sul do país como ao preexistente na própria região.

De acordo com Hees (2000), as maiores unidades de produção, com 2000 ha e mais, apresentam-se concentradas principalmente no Centro-Oeste. O predomínio de grandes estabelecimentos rurais nessa porção do território nacional deveu-se, inicialmente, à prática da pecuária extensiva e, posteriormente, aos estímulos governamentais à implantação de empreendimentos agropecuários de grandes dimensões por meio de incentivos fiscais e creditícios.

Na Região Norte, a presença de grandes estabelecimentos na fronteira agropecuária contrasta com o domínio de pequenos estabelecimentos de produtores posseiros, denominados ribeirinhos, que historicamente ocuparam, com sua produção familiar, basicamente de subsistência, e com a pesca artesanal os recursos dos rios e os solos de várzeas fertilizadas naturalmente pelas cheias sazonais.

Nesse contexto, observa-se, de modo geral, a presença de municípios com alta desigualdade na distribuição de terras como os do sudoeste do Pará que se inserem crescentemente à fronteira agropecuária, seja pela expansão de pastagens, seja pela produção de soja e milho. Por outro lado, observam-se também nessa região municípios, como os do noroeste do Amazonas, onde os baixos índices de desigualdade na estrutura fundiária revelam o domínio do ribeirinho com sua pequena lavoura de subsistência,

concentrando-se na produção de mandioca enquanto base alimentar tradicional da cultura indígena e cabocla, assim como do pequeno comércio local de farinha.

Embora mantendo uma média regional abaixo do Índice de Gini nacional, a Região Norte vem, contudo, aumentando o grau de desigualdade na estrutura fundiária conforme cresce sua participação no processo de expansão da fronteira agropecuária.

Na Região Sudeste, observa-se uma complexa convivência entre áreas de forte, média e pequena desigualdades na concentração de terras, em geral associadas a antigos processos de ocupação, como nas áreas de colonização europeia do Espírito Santo e Rio de Janeiro, assim como as áreas de pequenos e médios estabelecimentos no sul de Minas. Por outro lado, observa-se que a especialização em lavouras modernizadas, como as de cana-de-açúcar, em São Paulo, de modo geral, expulsa o produtor de menor grau de capitalização.

Finalmente, considerando-se as áreas dedicadas aos diversos usos da terra no país verifica-se uma diferenciação espacial quanto à predominância de determinados usos. Assim, as lavouras temporárias apresentam-se mais dispersas no território brasileiro, pois nessa categoria incluem-se os principais produtos alimentares básicos, como arroz, feijão, milho e mandioca, cultivados em todo o País, além das *commodities* agrícolas de ampla distribuição, como a soja, o milho, produto básico da cadeia agroindustrial de aves.

A recente expansão da cana-de-açúcar para além das áreas tradicionais do litoral nordestino e de São Paulo, chama atenção para uma dinâmica que se move no sentido de abrir novas áreas para essa e outras lavouras temporárias, como a mamona, e permanentes, como o dendê, alavancadas pela expansão do setor produtor de biocombustíveis.

As lavouras permanentes mostram-se mais concentradas, alcançando maior expressão sobretudo no sul da Bahia, no Espírito Santo, sul de Minas Gerais e norte de São Paulo, em função basicamente dos cultivos de cacau, café e laranja.

Da mesma forma, as matas plantadas apresentam--se muito concentradas, especialmente no centro e no norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, bem como na porção oriental de São Paulo e dos estados da Região Sul. Chama atenção, ainda, pela importância das matas plantadas, o sul do Amapá e o norte do Pará, em função da presença da empresa Jari Florestal, que desde os anos setenta tem praticado o reflorestamento em grande escala, com vistas à fabricação de celulose (HEES, 2000).

Segundo essa autora, em oposição a esse padrão concentrado, situam-se as áreas em pastagens plantadas que, apesar de apresentarem maiores proporções na área total dos estabelecimentos no Centro-Oeste, são significativas ainda em diversas áreas do país, sobretudo no Triângulo Mineiro, oeste de São Paulo e do Paraná. É bastante expressiva também a faixa de terras em pastagens plantadas que contorna a chamada Amazônia Legal, na forma de um arco que se estende de Rondônia, passando por Mato Grosso, até o leste do Pará e norte do Tocantins. A importância que esse uso da terra adquire nesse espaço é bastante reveladora em relação ao profundo impacto ambiental que acompanhou a expansão da fronteira agrícola na Amazônia, na qual extensas áreas de florestas naturais cederam espaço a pastagens plantadas muitas vezes com baixíssimo grau de produtividade.

Quanto às relações de produção, os dados do Censo Agropecuário 2006 do IBGE revelaram que a grande maioria dos responsáveis pela exploração agropecuária era de proprietários. De um total de 5.175.636 estabelecimentos, 3.946.911 eram geridos por proprietários. Desta forma, a participação do número de proprietários no total de produtores foi de 76%

em 2006, atingindo o total de 93% da área dos estabelecimentos (IBGE, 2010).

As outras categorias de produtor apresentaram participação bem mais modesta, uma vez que o número de arrendamentos e parcerias representava 7% e o das ocupações quase 8%, enquanto a proporção daqueles que eram geridos por administradores era de 4% do total. Em relação à área, os estabelecimentos geridos por administradores apresentaram uma participação de 27%, as ocupações cerca de 2% enquanto os arrendamentos constituíram em torno de 3% do total.

Finalmente, em termos de distribuição geográfica no território nacional, a presença da condição de produtor-proprietário é preponderante e ocorre de forma disseminada na maior parte das regiões do Brasil, com exceção dos espaços rurais da Região Nordeste, principalmente em partes do Maranhão, Piauí e Ceará e na Amazônia Ocidental, notadamente nos estados do Amazonas e do Acre, onde essa categoria convive com outras condições de acesso direto (ocupante) e indireto (arrendatário e parceiro) com a terra.

Bibliografia do Capítulo 4

ARAÚJO, T. B. "O Brasil ainda precisa se consolidar como nação". In: *Boletim Regional*. Brasília, Ministério da Integração Regional, maio/junho/julho/agosto, 2006.

BAHIANA, L. C. C. "A logística da agropecuária e sua infraestrutura". In: IBGE. *Atlas do Espaço Rural Brasileiro*, Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*, 11. ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional. 1971.

GRAZIANO DA SILVA, J. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, 1996.

GUIMARÃES, L. S. P. "Evolução do espaço rural brasileiro". In: IBGE. *Atlas do Espaço Rural Brasileiro*, Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

HEES, D. R. "A reestruturação do espaço agrário". In: IBGE. *Atlas Nacional do Brasil*, Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

HIRST, P. & THOMPSON, G. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes, 1998.

IBGE. *Censo Agropecuário*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

IBGE. *Pesquisa de Estoques*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

KAGEYAMA, A. (coord) *et alli*. "O novo padrão agrícola brasileiro: dos complexos rurais aos CAIs". In: DELGADO, G. *et alli. Agricultura e Política Pública*. Brasília: IPEA, 1990.

PERZ, S. G; ARAMBURÚ, C. E. & BREMNER, J. "Cambios poblacionales y uso del suelo em la cuenca amazônica". In: ARAMBURÚ, C. E. & GARLAND, E. B. *Amazonía: procesos demográficos y ambientales*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, 2003.

SERRÃO, E. A.; NEPSTAD, D.C. & WALKER, R. T. "Desenvolvimento agropecuário e florestal de terra firme na Amazônia: sustentabilidade, criticalidade e resiliência". In: HOMMA, A. K. O (ed.). *Amazônia: meio ambiente e desenvolvimento agrícola*. Brasília: Embrapa, 1998.

WANDERLEY, M. N. B. *A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o "rural" como espaço singular e ator coletivo*, 2000.

Websites consultados:

<http://earthtrends.wri.org/text/agriculture-food/map-245.html>. Acesso entre 5 e 15 de maio de 2009.

<http://www.atmosphere.mpg.de/enid/263.html>. Acesso entre 5 e 15 de maio de 2009.

<www.usda.gov>. Acesso entre 5 e 15 de maio de 2009.

<http://www.agrosoft.org.br/agropag/100678.htm>. Acesso em 29 de junho de 2009.

<http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.htm>. Acesso em 29 de junho de 2009.

---

27 A forma intensiva, a alta produtividade e a integração à indústria constituem as principais características da agricultura estadunidense. O emprego de sistemas intensivos associa vários fatores, entre os quais os mais importantes são: intensa mecanização; alta tecnologia; menor utilização quantitativa de mão de obra; qualificação profissional.

28 Com efeito, além do grande desenvolvimento do mercado e do consumo mundial da proteína animal, um outro segmento que dinamiza crescentemente a economia mundial com reflexos diretos na distribuição espacial da atividade agropecuária constitui o mercado mundial de grãos. Atualmente este mercado é composto principalmente por três *commodities* agrícolas: trigo, milho e arroz que constituem a base alimentar da maior parte da humanidade.

29 Estados Unidos é ainda o maior produtor e exportador mundial de alimentos. Apenas para citar alguns exemplos, esse país é o primeiro produtor mundial de milho e soja, o segundo na produção de frangos, carne e algodão e o terceiro na de trigo, açúcar e equinos.

30 Com efeito, durante décadas a política agrícola na Europa garantiu a estabilidade de preços, comprou excedentes de produção, subsidiou exportações e acumulou enormes reservas, fazendo com que em alguns períodos ocorressem "montanhas de manteiga" ou "lagos de leite", refletindo situações absurdas dessa política. Nesse sentido, as reservas da União Europeia para instabilidades de mercado foram drasticamente reduzidas nos últimos anos. <http://www.agrosoft.org.br/agropag/100678.htm>.

31 Cabe observar que os dados da USDA não ser referem ao rebanho, mas à produção em toneladas de carcaças.

32 Segundo Araújo (2006), o Brasil engatou no século XVI no velho movimento de internacionalização do capital comercial como colônia de exploração dentro de um processo que deixa sua marca até os dias atuais. Desse modo, afirma a autora, pedaços do território brasileiro foram articulados nesse movimento, montando bases produtivas e estruturas socioculturais diferenciadas

que, ainda hoje, marcam nossas distintas regiões.

33 Esse movimento foi simultâneo a uma tendência mundial de consumo intensivo de insumos industriais poupadores de terra e trabalho nos processos produtivos desse setor, que ficou conhecida como "revolução verde".

34 Se a noção de agroindústria remete a uma situação de produção rural e beneficiamento mais ou menos complexo dessa produção, a de cadeia produtiva e de agronegócio remetem a uma complexidade maior nas relações intersetoriais uma vez que envolvem, também, o complexo sistema de circulação, comercialização, financiamento e de serviços que atualmente requalificam a atividade agropecuária tornando-a um componente crescentemente similar ao demais setores que compõe a economia brasileira e mundial.

35 Cabe observar que embora o grande criador de gado do interior nordestino se distingue no início por ser "proprietário de ferro e sinal" mais do que, propriamente de terras e utilizava, contudo, vastas extensões de pastagem para alimentar seu rebanho.

5. Geografia urbana

5.1 Processo de urbanização e formação de rede de cidades

A Terra é um planeta urbanizado. O número de domicílios urbanos já supera o quantitativo de domicílios rurais. As cidades são de fundamental importância, seja na distribuição da população nos países, na organização da produção econômica, na reprodução e transformação sociocultural, na distribuição de mercadorias e informações e na tomada de decisões.

Entretanto, para que as cidades existissem e crescessem, foram necessárias algumas precondições. A primeira é a sedentarização da sociedade. Não é possível a construção das estruturas fixas inerentes a uma cidade em uma sociedade nômade. As cidades demandam uma maior organização social, com algum nível de organização e de divisão do trabalho para que se construa e administre os sistemas técnicos (armazenamento, distribuição, habitação) e políticos necessários à sociedade. Nada disso seria viável sem existência de excedentes agrícolas que liberassem algum contingente demográfico para exercer as funções urbanas.

Tal processo só foi possível com o desenvolvimento da agricultura, na chamada revolução neolítica. Sociedades de coletores/caçadores não podiam se organizar em cidades, pois dependiam constantemente da migração em busca de novos territórios para caçar e coletar e, além disto, não geravam excedentes comercializáveis em quantidade suficiente para abastecer as cidades. A agricultura permitiu que as cidades se

desenvolvessem e estas, num processo dialético, fortaleceram o desenvolvimento da agricultura, pois demandavam mais excedentes agrícolas e propiciavam um sistema de controle e cooperação centralizado necessário para a administração de sistemas agrícolas de grande porte (PACIONE, 2005). Tais condições ocorreram em várias partes do mundo, em algumas delas por volta de 3.500 a.C., como na Mesopotâmia. O Mapa 5.1 mostra que outros vales de grandes rios – propícios a agricultura – foram sítios de urbanizações pioneiras, revelando a relação das cidades com a produtividade agrícola.

Importantes cidades e sistemas urbanos foram se expandindo ao longo do tempo, como na Grécia Antiga e no Império Romano. Entretanto, o mundo ainda permaneceria predominantemente rural por muitos séculos. Na história da humanidade a urbanização generalizada é um fenômeno bastante recente. Em 1890, apenas o Reino Unido, o noroeste da Europa e os Estados Unidos possuíam mais de 25% de suas populações morando nas cidades. Em termos globais, apenas 3% da população era urbana em 1800, passando para 6% em 1850, 14% em 1900, cerca de 28% em 1950, 38% em 1970 (SOUZA, 2003), 50% em 2008 e 52,1% em 2011. Foi somente a partir da Revolução Industrial que a urbanização se acelerou. As cidades foram essenciais para o processo de acumulação do capitalismo industrial que dominou a segunda metade do século XVIII e o século XIX. Para viabilizar a produção e o consumo, eram necessárias economias de aglomeração que dependiam da concentração de pessoas. Como mostram os dados acima, foi intensa a urbanização do mundo desde o início do século XIX, mas com velocidades e momentos diferentes em cada parte do mundo.

Mapa 5.1 - Áreas de surgimento das primeiras cidades

Fonte: Pacione, 2005.

Em todo o mundo é esperado que, até 2030, haja 1,35 bilhão de novos habitantes urbanos, atingindo 4,98 bilhões de pessoas morando nas cidades (UN, 2012). Atualmente há um grande êxodo rural em curso justamente nos dois países mais populosos do mundo: a China e a Índia e as estimativas indicam que entre 2011 e 2030 haverá 276 milhões de chineses e 218 milhões de indianos a mais nas cidades. A América Latina é um continente bastante urbanizado, com de 79,1% de população urbana em 2011, enquanto a África e na Ásia tinham apenas 39,6% e 45% respectivamente de suas populações vivendo nas cidades (Mapa 5.2) (UN, 2012).

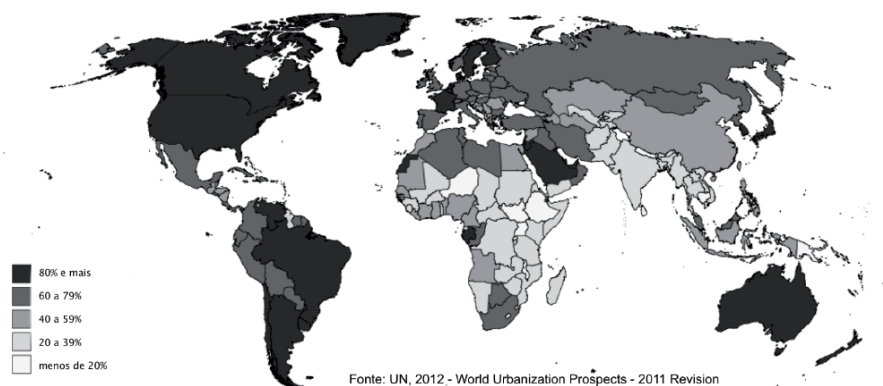
Mapa 5.2 - Índice de Urbanização - 2011

Fonte: UN, 2012 - World Urbanization Prospects - 2011 Revision

Tabela 5.1 - População das maiores aglomerações urbanas do mundo 2011

– 2011

Cidade	País	População (milhoes de habitantes)
Tóquio	Japão	37,2
Delli	Índia	22,7
Cidade do México	México	20,4
Nova Iorque	Estados Unidos	20,4
Xangai	China	20,2
São Paulo	Brasil	19,9
Mumbai	Índia	19,7
Pequim	China	15,6
Daca	Bangladesh	15,4
Calcutá	Índia	14,4
Carachi	Paquistão	13,9
Buenos Aires	Argentina	13,5
Los Angeles	Estados Unidos	13,4
Rio de Janeiro	Brasil	12,0
Manila	Filipinas	11,9
Moscou	Rússia	11,6
Osaka-Kobe	Japão	11,5
Istambul	Turquia	11,3
Cairo	Egito	11,2
Lagos	Nigéria	11,2
Guangzhou	China	10,8
Paris	França	10,6
Shenzhen	China	10,6

Fonte: UNITED NATIONS (UN)/POPULATION DIVISION - World Urbanization Prospects - The 2011 Revision. New York: UN, 2012.

A urbanização acelerada do mundo no século 20 produziu um grande número de grandes cidades. Em 2011, a ONU lista 23 aglomerações urbanas com mais de dez milhões de habitantes, que concentravam 9,9% da população urbana do mundo (Tabela 5.1). Estas megacidades se localizam cada vez mais nos países periféricos ou semiperiféricos, com apenas quatro delas localizadas em países centrais. Da gigantesca escala destas cidades emergem igualmente gigantescos desafios urbanos relativos a saneamento e abastecimento de água, poluição hídrica e atmosférica, transportes, habitação, entre outros. O abastecimento de água de São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, depende de água transposta de rios a dezenas de quilômetros de distância e seus principais corpos d'água (rio Tietê e baía de Guanabara) ainda enfrentam altos níveis de poluição, apesar de grandes investimentos recentes.

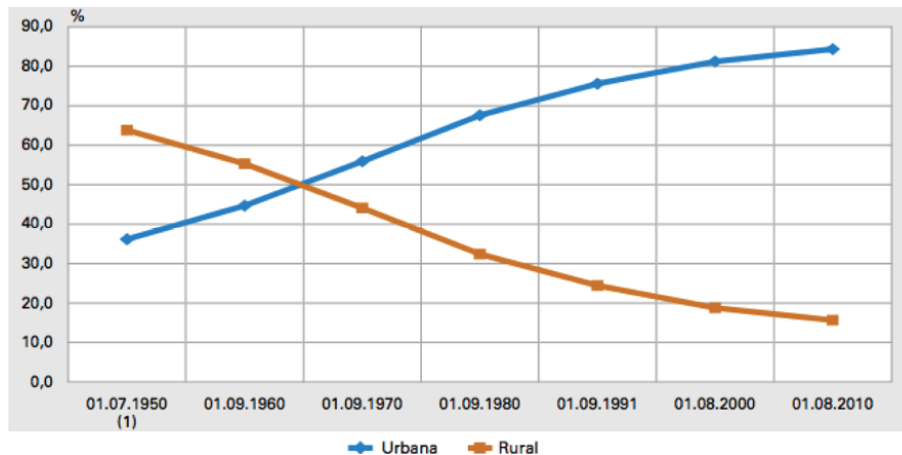
O processo de urbanização dos países semiperiféricos ou periféricos diferencia-se, em maior ou menor grau, do que ocorreu nos países centrais. Em alguns destes países, notadamente naqueles onde não houve uma industrialização tardia, as dificuldades de reprodução social da vida no campo, ligadas à carência de tecnologia, à falta de terras disponíveis e à concentração fundiária acabam funcionando como fator de expulsão da população rural. A busca por melhores condições de vida leva ao êxodo rural, mas a dinâmica econômica das cidades é insuficiente para incorporar toda a população que chega. O resultado deste processo gerou grandes cidades com elevados níveis de exclusão social, que pode ser percebido, por exemplo, na existência de favelas no Brasil (Figura 5.1), mas fica mais evidente em cidades como Lagos (Nigéria) ou Luanda (Angola). Entretanto, isto não significa que a urbanização dos países centrais foi isenta de mazelas. As cidades europeias do séc. XIX sofriam de graves problemas urbanos e sanitários.

Figura 5.1 – Favela de Paraisópolis e bairro do Morumbi - São Paulo

Nota: A imagem mostra o contraste da ocupação urbana entre a favela de Paraisópolis, com elevada densidade de ocupação, vielas estreitas e às vezes imperceptíveis e ausência de áreas verdes. No Morumbi predominam grandes construções, vias largas, densidade baixa e muita área arborizada.

Fonte: Google, Elaboração do autor.

No Brasil, já no século XX, principalmente no pós-guerra, a dinâmica da urbanização começou a avançar por todo o território, em consonância com o processo de crescimento e integração econômica do país. Até o início da sé, o Brasil era basicamente rural, como uma rede urbana pouco articulada e com apenas algumas cidades se destacando, formando um verdadeiro "arquipélago" concentrado na faixa litorânea. Em 1900, apenas Rio de Janeiro (691.565), São Paulo (239.820), Salvador (205.813) e Recife (113.106) superavam os 100.000 habitantes (SANTOS, 1993). Em 1940, já eram 11 cidades que superavam tal marca, número que cresce para 14 em 1950, 31 em 1960, 66 em 1970, 105 em 1980 e em 2010 para 253. Entre 1950 e 2010 o percentual da população brasileira que passa a viver nas cidades passa de 36,2% para 84,4% (Gráfico 5.1). Mesmo áreas com menor densidade de ocupação, como a Amazônia, apresentam índices de urbanização que atinge 72,4%. O desenvolvimento das cidades brasileiras formou uma rede urbana complexa e articulada.

Gráfico 5.1 – Proporção da população residente, por situação do domicílio - Brasil – 1950/210

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1950/2010.

(1) Para o cálculo da taxa foi utilizada a população presente em 1950, enquanto para os anos seguintes foi utilizada a população residente.

As cidades só podem ser compreendidas através do entendimento de seu papel no conjunto de cidades. É do relacionamento entre elas que advém a maior parte de suas dinâmicas. Então, não basta olhar os atributos locais de uma cidade para compreendê-la. É preciso ver qual o papel dos centros urbanos nos sistemas regional, nacional e global de cidades. Os estudos sobre redes urbanas buscam justamente compreender estes relacionamentos e o papel de cada cidade. E, de fato, a rede urbana é uma síntese dos relacionamentos das corporações e pessoas que estão nas cidades.

A configuração da rede urbana está diretamente relacionada à divisão do trabalho no território. O processo produtivo comandado pelo capital hegemônico apoia-se em redes técnicas cada vez mais eficientes e desenvolve uma estratégia locacional para melhor aproveitar as especificidades de cada lugar, interferindo decisivamente na articulação entre as cidades, estimulando a competição e ao mesmo tempo a cooperação entre os lugares, influindo decisivamente em seu tamanho e em suas características.

Para a compreensão da rede urbana devem-se articular as diferentes escalas de análise. Isto quer dizer que processos globais, nacionais, regionais

e locais devem ser considerados, pois todos interferem na dinâmica urbana (PACIONE, 2005), indicando fatores cuja dinâmica pode interferir no desenvolvimento das cidades. Tais fatores, evidentemente, se inter-relacionam e devem ser entendidos como um conjunto:

- Economia: cada fase do capitalismo envolve mudanças no que é produzido, em como é produzido e onde é produzido. Cada mudança no sistema econômico implica em novas formas urbanas e na emergência e decadência de cidades. A passagem do fordismo para a produção flexível gerou profundas transformações nas metrópoles em todo o mundo, com o deslocamento da produção para cidades do interior que ofereciam custos menores de produção. Antigas cidades industriais fordistas entraram em decadência ou fortaleceram o setor de serviços, concentrando a gestão e a inovação.

- Tecnologia: mudanças tecnológicas – geralmente ligadas a mudanças econômicas – interferem bastante nos padrões de crescimento e estruturação urbana. O advento do transporte ferroviário viabilizou o espraiamento de grandes cidades, pois permitiu que a população morasse a grande distância do local de trabalho. Na Alemanha, um sistema ferroviário moderno e eficiente garante elevada mobilidade de pessoas, permitindo que se distribuam com maior liberdade no território. Mas talvez a mudança tecnológica de maior impacto seja o avanço das telecomunicações e da tecnologia da informação, que aliado a uma logística de transportes eficiente, possibilitou um refinamento da divisão territorial do trabalho e aumentou o grau de liberdade locacional das empresas, com consequências óbvias no desenvolvimento das cidades.

- Demografia: as mudanças demográficas têm impactos diretos na urbanização e na transformação das cidades. A estrutura etária da população e o crescimento vegetativo estão diretamente relacionando aos movimentos migratórios – incluídos o êxodo rural e os movimentos interurbanos. São os movimentos migratórios – inclusive os internacionais – que causam as grandes transformações demográficas entre as cidades. As metrópoles de Nova York, Londres e Hong Kong, por exemplo, têm cerca de 1/3 de sua população nascida no exterior. Isto afeta não somente o tamanho das cidades, mas tem reflexos em sua potencialidade econômica e cultural. A Tabela 5.2 indica como a política americana de receber imigrantes alterou a dinâmica demográfica de Nova York ao longo do tempo.

Tabela 5.2 - Cidade de Nova York - Evolução Demográfica

Ano	População		% Estrangeiros na população total
	Total	Estrangeiros	
1820	123.706	5.390	4,4
1850	515.547	235.733	45,7
1900	3.437.202	1.270.080	37,0
1910	4.766.883	1.944.357	40,8
1930	6.930.446	2.358.686	34,0
1950	7.891.957	1.784.206	22,6
1970	7.894.798	1.437.058	18,2
1980	7.071.639	1.670.199	23,6
1990	7.322.564	2.082.931	28,4
2000	8.008.278	2.871.032	35,9
2010	8.175.133	3.008.448	36,8

Fonte: Prefeitura de Nova York, Departamento de Planejamento; US census Bureau.

- Política: as cidades refletem a ideologia política vigente. Nos antigos países de economia planificada da Europa, por exemplo, novas cidades foram criadas e outras remodeladas, de modo a atender as orientações do planejamento centralizado. No Brasil, por orientação política, foram criadas as cidades de Belo Horizonte, Goiânia e Brasília, que causaram profundas transformações na rede urbana brasileira. Ainda no Brasil, políticas públicas buscaram fortalecer as cidades médias, ao invés das capitais, da região Nordeste e repasses federais garantem a sobrevivência financeira de um grande número de pequenos municípios. Na Amazônia, parte da rede urbana se estruturou como fruto de uma política de colonização dirigida pelo governo federal. A cidade de Manaus cresceu por conta dos incentivos fiscais federais da Zona Franca de Manaus. Na Europa, o Estado francês com intuito de reduzir o peso de Paris na economia nacional, incentiva o crescimento de outros polos no interior, como Lyon.

- Sociedade/Cultura: mudanças de preferências da sociedade podem ter grandes impactos nas características das cidades. Por exemplo, a adoção de métodos contraceptivos afeta a composição demográfica da população e o crescimento das cidades. Do mesmo modo, elementos culturais historicamente acumulados podem interferir na dinâmica econômica de uma cidade e ainda influenciar com quais outras cidades se darão as ligações preferenciais.

- Ambiente: o impacto das mudanças ambientais nos padrões de urbanização pode ser

percebido nas mais diversas escalas geográficas. Mudanças nos padrões de chuva, por exemplo, pode alterar o padrão econômico de regiões inteiras, com evidentes impactos nas cidades.

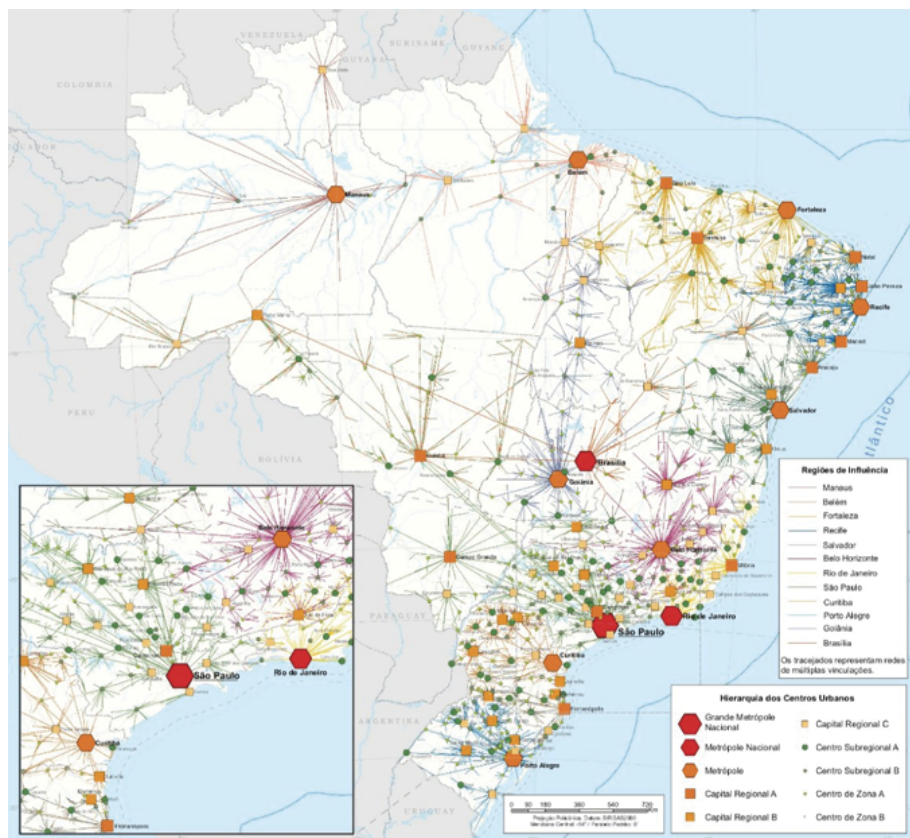
A interação destes fatores com elementos locais, historicamente construídos, mais as características do quadro natural é que darão a configuração da rede urbana. É importante ainda, neste sentido, distinguir duas formas de articulação que conferem a dinâmica das cidades dentro da rede:

- O abastecimento com bens e serviços (educação, saúde, advocacia, engenharia, etc.) de sua região de influência concentra recursos do entorno na cidade-polo, o que lhe confere maior dinâmica econômica e demográfica. A diversificação e a sofisticação dos bens e serviços oferecidos estão relacionada à posição da cidade na hierarquia urbana. Entretanto, modernas redes de transporte e informações permitem, por exemplo, a realização de compras pela internet. Assim, alguns centros menores podem sair enfraquecidos, pois não conseguem competir com as grandes lojas de venda online. A rede urbana não tem mais uma hierarquia tão linear das cidades.

- As cidades também se articulam em redes regionais, nacionais e globais como parte da divisão internacional do trabalho. Neste caso o que confere dinâmica à cidade não é a distribuição de bens e serviços em seu entorno, mas sim o seu papel na divisão internacional do trabalho. Nesta perspectiva, é preciso ultrapassar os limites nacionais e olhar para o capitalismo global para entender as cidades. Quanto maior a posição dentro da hierarquia urbana, mais importante é esta forma de articulação. São Paulo, por exemplo, apesar de funcionar como um grande centro abastecedor de bens e serviços[36] tem a maior parte de sua dinâmica e riqueza relacionada à importante posição que ocupa como centro financeiro global, na gestão empresarial e na produção e gestão da inovação e do conhecimento, funções estas que extrapolam a sua área de influência e as fronteiras nacionais. Sob esta ótica, quanto mais inovadora for a produção da cidade, mais vantajosa tende a ser a sua inserção na rede urbana.

No Brasil, estudo recente do IBGE (2008) aponta uma desigualdade da rede urbana brasileira, apresentando-se consolidada e estruturada no Sul e Sudeste, com poucas cidades de hierarquia elevada no Nordeste e ainda em consolidação no Norte do país, com peso acentuado das capitais estaduais, principalmente Manaus e Belém. O estudo classificou as cidades e suas articulações baseado nas funções de gestão e na oferta de bens e serviços (Mapa 5.3) de acordo com as classes abaixo:

1. Metrópoles – são os 12 principais centros urbanos do País, que se caracterizam por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta. As metrópoles que comandam a rede urbana concentram as decisões e os recursos econômicos. O conjunto foi dividido em três subníveis segundo a extensão territorial e a intensidade destas relações: a) Grande metrópole nacional – São Paulo, o maior conjunto urbano do País, com 19,5 milhões de habitantes, em 2007, e alocado no primeiro nível da gestão territorial; b) Metrópole nacional – Rio de Janeiro e Brasília, com população de 11,8 milhões e 3,2 milhões em 2007, respectivamente, também estão no primeiro nível da gestão territorial. Juntamente com São Paulo, constituem como um foco para centros localizados em todo o país; e c) Metrópole – Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, com população variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte), constituindo o segundo nível da gestão territorial.

Mapa 5.3 - Rede Urbana Brasileira - 2007

Fonte: IBGE, Região de Influência das Cidades - 2007.

2. Capital regional – integram este nível 70 centros que, como as metrópoles, também se relacionam com o estrato superior da rede urbana. Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios.
3. Centro sub-regional – integram este nível 169 centros, com atividades de gestão menos complexas; têm área de atuação mais reduzida, e seus relacionamentos com centros externos à

sua própria rede dão-se, em geral, apenas com as três metrópoles nacionais. Com presença mais adensada nas áreas de maior ocupação do Nordeste e do Centro-Sul, e mais esparsa nos espaços menos densamente povoados das Regiões Norte e Centro-Oeste.

4. Centro de zona – nível formado por 556 cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata; exercem funções de gestão elementares.
5. Centro local – as demais 4.473 cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes.

Cabe ressaltar que este estudo não avaliou as conexões internacionais das cidades brasileiras – relevante para o entendimento da rede urbana – conexões estas que serão tratadas no próximo item.

5.2 Conurbação, metropolização e cidades mundiais

A Conurbação é a união, devido ao crescimento, de manchas urbanas de diferentes cidades, formando um espaço urbano contínuo. Na maior parte dos casos existe um núcleo principal que concentra os elementos dinâmicos e impulsiona o crescimento urbano, elementos estes que faz com que a área urbanizada do núcleo original extrapole os seus limites político-administrativos e estimule o crescimento das cidades do entorno. A população muitas vezes se fixa nas cidades do entorno por conta da maior oferta de áreas residenciais de melhor qualidade (os subúrbios americanos, por exemplo) ou de custo mais acessível. Atividades econômicas que necessitam de grandes espaços, como indústrias também se distribuem por estas cidades do entorno.

Com a consolidação da área urbana, a estrutura do aglomerado se torna mais complexa, exigindo soluções institucionais baseadas na articulação das diversas unidades territoriais envolvidas (no Brasil, municípios e estados).

Existem grandes áreas conurbadas no mundo. Em algumas, a área urbanizada de dezenas de cidades se unem numa única mancha urbana, como em São Paulo (Figura 5.2)[37], Nova York ou Cidade do México. Mas o processo de conurbação não é exclusivo de grandes áreas urbanas. Cidades menores também podem se conurbar. No Brasil, um exemplo é a conurbação de Barra Mansa-Volta Redonda, no estado do Rio de Janeiro.

Cabe ressaltar que conurbação, metropolização e formação de regiões metropolitanas são processos distintos, embora geralmente relacionados. Conurbação é um conceito que diz respeito à morfologia – a junção de manchas urbanas vizinhas. É um processo físico que está relacionado ao crescimento das metrópoles, mas existem metrópoles onde não ocorre conurbação e existem conurbações que não constituem metrópoles. No primeiro caso, a metrópole cresce, mas tem seu espaço urbano contido em uma única unidade político-administrativa. É o caso de Manaus, que devido à grande extensão territorial do município, a sua área urbanizada contínua não extrapola o próprio território municipal. Na outra situação ocorre o processo de conurbação, mas o espaço urbano resultante não apresenta os atributos que a caracteriza como uma metrópole. Neste caso a conurbação resulta numa aglomeração ou aglomerado urbano, como no caso de Volta Redonda-Barra Mansa ou Juazeiro do Norte-Crato-Barbalha (CE).

Já as regiões metropolitanas são territórios institucionalizados, normalmente definidos por legislação. No caso brasileiro, é competência dos estados tal definição. Em 2010 eram 39 Regiões Metropolitanas, mas apenas 12 metrópoles.

Mas o que é uma metrópole? A metrópole é uma forma de concentração demográfica, social, econômica e política. É o lugar de tomada de decisão, de produção e difusão de ideias, de modos de vida. As metrópoles estão no topo da hierarquia urbana global. É uma rede de metrópoles ao longo do mundo com posições diferenciadas uma das outras que comanda o planeta.

Estão nas metrópoles as sedes da maior parte das grandes corporações, dos centros de pesquisa, da produção mediática. Ali são oferecidos os serviços mais avançados (financeiros, marketing, contabilidade, jurídico, arquitetura, etc.). As metrópoles são territórios altamente conectados e devem a sua dinâmica principalmente a estas conexões. Elas são nós

essenciais da economia global, a vitrine do sistema de produção, inclusive de suas imensas contradições e desigualdades. No Brasil, a concentração de riqueza nas metrópoles fica evidente quando observamos o seu PIB *per capita*: sistematicamente superior à média de sua área de influência, com exceção do Rio de Janeiro e de Goiânia (Tabela 5.3). No primeiro caso a exceção se deve ao petróleo da bacia de Campos e no segundo caso à produção agropecuária pulverizada no interior.

Tabela 5.3 - Metrópoles brasileiras e suas áreas de influência - 2007

Metrópole	População da área de Influência (2007)	População da Metrópole (2007)	PIB *per capita* da Área de Influência (2005)	PIB *per capita* da Metrópole (2005)
São Paulo	51.020.582	19.592.271	16.890	21.606
Rio de Janeiro	20.750.595	11.849.940	14.895	14.811
Brasília	9.680.621	3.278.649	15.342	25.597
Manaus	3.480.028	1.646.602	10.363	16.527
Belém	7.686.082	2.114.383	5.654	7.928
Fortaleza	20.573.035	3.250.937	4.664	7.586
Recife	18.875.595	3.677.355	5.356	7.980
Salvador	16.335.288	3.664.096	6.428	12.609
Belo Horizonte	16.745.821	5.100.265	9.582	12.698
Curitiba	16.178.968	3.001.839	13.102	16.620
Porto Alegre	15.302.496	2.941.435	13.661	17.138
Goiânia	6.408.542	1.937.368	9.363	9.234

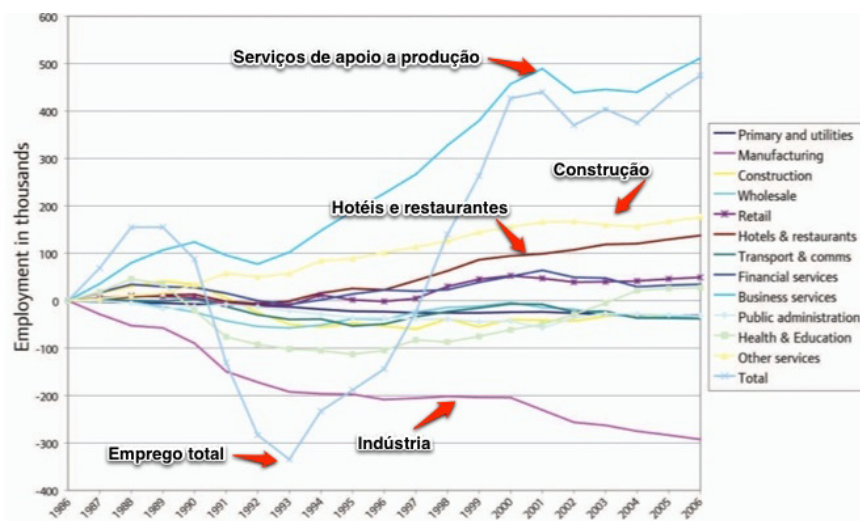
Fonte: IBGE, Regiões de Influência das Cidades 2007.

Nota: os dados da metrópole de Porto Alegre não incluem a região de Novo Hamburgo/São Leopoldo.

A posição de São Paulo como grande metrópole fica evidente: ela tem, de longe, a maior população, tanto na metrópole, quanto na área de influência que é a mais rica de todas. A cidade ainda concentra ainda a sede de 365 das 1.124 grandes empresas analisadas no estudo. O Rio de Janeiro

aparece com 118 sedes (IBGE, 2008). Além disso, concentra a produção de C&T e os serviços de apoio à produção mais avançados.

As cidades grandes e significativas são e sempre foram objeto de vários estudos que usaram uma ampla gama de denominações para descrevê-las: cidades imperiais, cidades primazes, grandes cidades industriais, cidades milionárias, cidades mundiais, cidades globais do capitalismo, centros financeiros internacionais, megacidades, cidades globais, etc. A variação da terminologia reflete tanto a diversidade das cidades como do enfoque dos estudos. Dentre estes enfoques, podem-se distinguir dois grandes grupos: um de tradição demográfica, interessado no tamanho da população das cidades e suas implicações. Neste caso, é fácil identificar o objeto de estudo, como as aglomerações apresentadas na Tabela 5.1. O outro enfoque está relacionado à funcionalidade das cidades como parte de um sistema maior, relacionando-as ao processo de globalização. Os estudos de cidades mundiais e cidades globais estão ligados a este enfoque (TAYLOR, 1999). Entretanto, sob esta ótica, a definição – conceitual e operacional – de uma cidade global não é tão trivial quanto pela ótica demográfica.

Gráfico 5.2 – Mudanças no Emprego por Setor de Atividade – Londres – 1986/2006

Fonte: The London Plan – Spatial Development Strategy for Greater London. Consolidated with Alterations since 2004

No período fordista a dinâmica das metrópoles estava muito ligada à

concentração industrial. Com a compressão do espaço/tempo pelo avanço das redes técnicas, principalmente no campo informacional e da logística, o papel das metrópoles mudou. Ocorreu uma desindustrialização relativa e um aumento da participação dos serviços avançados na economia. Esta mudança – da metrópole industrial para a metrópole informacional – representou uma profunda transformação na estrutura de emprego, e, num primeiro momento, também uma grande crise. O Gráfico 5.2 ilustra as transformações ocorridas em Londres entre 1986 e 2006. É perceptível uma grande queda no emprego industrial e, num primeiro momento também do emprego total. E perceptível também um enorme crescimento dos setores de serviços, principalmente dos serviços de apoio à produção, mas também hotéis e restaurantes e construção puxando a recuperação do emprego total. Processo semelhante ocorreu nas principais metrópoles mundiais.

As cidades globais devem ser entendidas e analisadas com base nesta nova estrutura produtiva e das novas funções assumidas por estas metrópoles. Nesta direção, Sassen (2005) analisa os principais elementos que caracterizam as cidades globais. Segundo a autora, é necessário olhar para o processo de globalização e sua característica de dispersão geográfica das atividades produtivas. Mas, ao mesmo tempo, tais atividades dispersas são crescentemente integradas, o que torna mais complexa e importante as funções corporativas centrais (gerenciamento, coordenação, finanças e contabilidade, marketing, etc.). O aumento desta complexidade leva a uma crescente terceirização: as grandes corporações passam a contratar uma parcela incremental de serviços centrais especializados (marketing, contabilidade, jurídico) antes exercidos pelo próprio grupo. As firmas que prestam estes serviços especializados estão sujeitas a economias de aglomeração, dado a complexidade dos serviços que produzem, a incertezas do mercado em que estão envolvidos e à crescente importância da velocidade nestas transações criando condições e necessidades de novas dinâmicas de aglomerações. Neste caso, um ambiente urbano com funções de centro informacional e capacidade para aglutinar um grande número de

profissionais altamente especializados. Estar numa cidade como esta significa estar num contínuo extremamente intenso e denso de informações que traz vantagens competitivas.

É justamente a aglomeração destas firmas especializadas que caracteriza uma cidade global. Tais empresas precisam prestar um serviço mundial e, para isto, dependem de filiais ou parceiros em outras cidades e países, formando assim uma rede produtiva que conecta cidades ao redor do globo, caracterizando uma rede urbana internacional. Como consequência, o poder econômico das cidades globais está cada vez mais desconectado com as suas hinterlândias e mesmo com as economias nacionais.

Esta dinâmica dominante nas cidades globais tem efeitos marcantes nas suas estruturas internas. A grande concentração de profissionais especializados e bem pagos faz com que haja um crescimento das desigualdades socioespaciais e da informalização de certos setores da economia, que têm nestas cidades o seu mercado, mas que não conseguem se inserir nos circuitos econômicos mais lucrativos.

Figura 5.3 – Novos núcleos de negócios

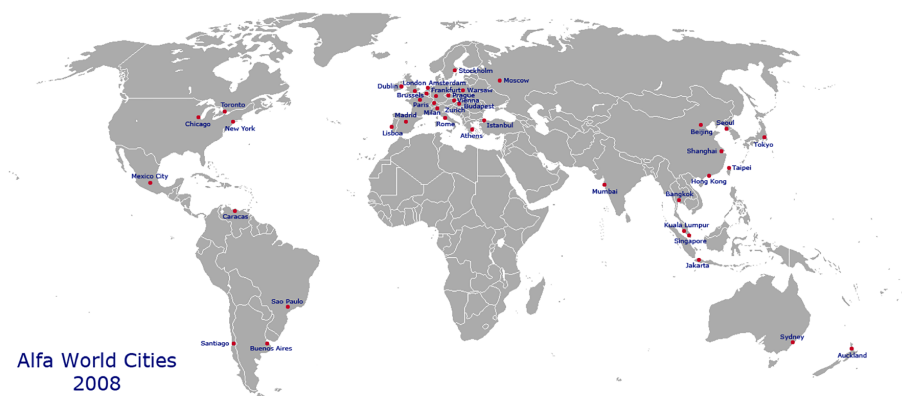
Canary Wharf, na antiga região portuária de Londres, abriga torres comerciais com importantes firmas do setor financeiro e de mídia. A região é um exemplo do policentrismo de Londres, que tem na City o seu tradicional centro financeiro.

A estrutura produtiva descrita nos parágrafos anteriores tem implicações morfológicas específicas nas grandes metrópoles globais. Uma das mais significativas é o policentrismo. As firmas não se concentram necessariamente num único núcleo na metrópole, mas se distribuem ao longo de vários centros de negócio dinâmicos e interconectados. São exemplos de novos núcleos de negócios a área da Av. das Nações Unidas (São Paulo), Canary Whart (Londres) (Figura 5.3) ou La Defense (Paris). O policentrismo pode ser identificado fora dos limites da própria metrópole quando as firmas distribuem suas atividades em diversas cidades, profundamente interconectadas, que podem estar localizadas a centenas de quilômetros de distância uma das outras.

Um dos trabalhos mais recentes e amplos sobre as cidades globais, os estudos do GAWC (Globalization and World Cities Research Network), grupo de pesquisas basea-do na Inglaterra, classificou as cidades de acordo com a sua capacidade planetária em termos de prover serviços avançados de

apoio a produção, avaliando a sua conectividade com as demais cidades. Os centros identificados foram divididos em quatro grandes grupos[38]:

- Cidades Alfa: é o grupo de 40 cidades mais conectadas e importantes. Neste grupo, composto por cidades como Paris, Tóquio, São Paulo, Xangai, Buenos Aires, Frankfurt, Chicago, Londres e Nova York, as duas últimas se isolam no mais alto nível de importância e integração. O Mapa 5.4 mostra a distribuição destas cidades ao redor do mundo.

Mapa 5.4 - Cidades Globais Alfa

Fonte: GAWC, 2009

- Cidades Beta: são importantes cidades mundiais que fazem a ligação de sua região ou país na economia mundial. Engloba cidades como Los Angeles, Rio de Janeiro, Cairo, Munique e Bogotá.

- Cidades Gama: são cidades mundiais que ligam regiões ou países menores a economia mundial ou cidades mundiais importantes cujo principal papel global não está ligado aos serviços avançados a produção. Engloba cidades como Detroit, Manchester, Cidade do Panamá, Lagos e Calcutá.

- Cidades com serviços suficientes: não são cidades mundiais, mas possuem uma quantidade suficiente de serviços que as fazem não ser totalmente dependentes das cidades mundiais. Geralmente são cidades capitais menores ou centros tradicionais de regiões manufatureiras. Engloba cidades como Curitiba, Porto Alegre, Otawa e Medelín.

5.3 Dinâmica intraurbana das metrópoles brasileiras

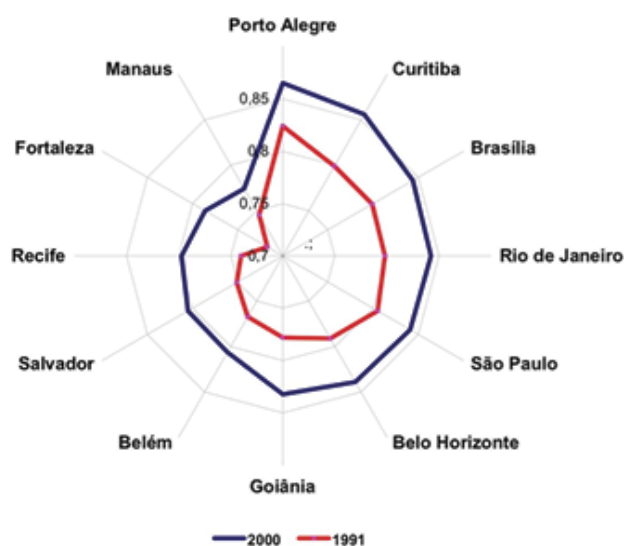
Conforme estudado no item 5.1, são 12 as metrópoles no Brasil (Mapa 5.3 e Tabela 5.3). Para o entendimento da dinâmica intraurbana das metrópoles brasileiras é necessário saber como cada uma se insere na rede urbana nacional e global, quais são os processos dinâmicos da cidade e de

seu entorno. A partir daí, deve-se compreender as suas diferenciações internas, as características de cada pedaço da cidade, cada um sendo interpretado como parte de um sistema maior e ao mesmo tempo como um elemento articulado com as lógicas locais da cidade.

As metrópoles englobam os territórios mais conectados e por isso a dinâmica das redes nas quais estes territórios estão vinculados tendem a ser preponderante sobre as dinâmicas locais. Mas nem todos os territórios de uma metrópole estão conectados nos circuitos econômicos superiores. Em algumas delas apenas uma pequena fração de seu território está sujeita a esta dinâmica. Isto faz com que as metrópoles brasileiras concentrem riqueza, mas também grandes contingentes de população empobrecida. As atividades econômicas principais sustentam, mas de forma marginal, um grande contingente demográfico, que vive de trabalhos informais pouco qualificados e sofre pela falta ou má qualidade da habitação, do transporte público, do saneamento, dos serviços de saúde e educação, além da violência urbana.

As metrópoles brasileiras são bastante diferenciadas entre si, seja em tamanho demográfico, em relação à estrutura econômica e social ou ao seu grau de riqueza e de desenvolvimento. As diferenças no PIB *per capita* (Tabela 5.3) e no índice de desenvolvimento humano(Gráfico 5.3) evidenciam os contrastes existentes entre elas. Souza (2000) indica que enquanto a fragmentação sociopolítico-espacial encontra-se num estágio embrionário em Recife e Curitiba, em São Paulo e no Rio de Janeiro ela é muito mais evidente, especialmente na metrópole carioca. As diferenciações também ocorrem no estágio de crescimento demográfico em que se encontram. Enquanto as áreas mais consolidadas como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife apresentam taxas de crescimento demográfico relativamente modestas, Brasília, Curitiba e Manaus crescem a taxas bem mais significativas. De fato, os dados de migração do Censo Demográfico 2010 mostram que São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador, Recife e

Fortaleza apresentam saldos migratórios negativos. Este fato tem um significado na dinâmica intraurbana, pois a maior dinâmica demográfica faz com que novas áreas estejam sendo permanentemente incorporadas à estrutura urbana da metrópole, aumentando a demanda pela ampliação dos serviços urbanos.

Gráfico 5.3 - Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano nos grandes centros do Brasil - 1991-2000

Fonte: Convênio IPP/IUPERJ/IPEA e FJP-MG

Do ponto da conectividade econômica, São Paulo (num primeiro nível isolado) e depois o Rio de Janeiro (num segundo nível também isolado) se destacam bastante. Ambas são metrópoles nacionais e cidades globais. Isto significa que a dinâmica interna destas metrópoles está muito mais sujeita as lógicas nacionais e globais.

Alguns processos comuns podem ser destacados. A mudança do caráter de cidade industrial fordista para cidade informacional gerou profundas transformações em praticamente todas as metrópoles brasileiras, com impacto mais significativo em São Paulo, onde o emprego industrial mais perdeu importância relativa[39] (Tabela 5.4) em detrimento do setor de serviços. Mesmo nos lugares onde houve um processo de industrialização recente, como em Fortaleza e Curitiba, apesar do grande crescimento em

termos absolutos do emprego industrial, sua participação no total de empregos declinou. Para o conjunto das 12 metrópoles relacionadas na Tabela 5.4, a participação no total do emprego industrial do Brasil cai de 54% em 1985 para 36,2% em 2011, indicando uma clara migração do emprego industrial para o interior. Em São Paulo, a perda da participação do emprego industrial entre 1985 e 2011 chegou a 19,9%, havendo um decréscimo de mais de 300 mil postos de trabalho no período.

Toda esta mudança econômica implica em profundas transformações na estrutura urbana das cidades. Antigas áreas industriais entram em decadência e novos polos na área de serviços surgem. A distribuição espacial e qualitativa dos empregos nas cidades se altera, bem como as demandas por transporte e moradias. As metrópoles passam a necessitar de redes informacionais que garantam a sua conectividade interna e externa. Um grande contingente de trabalhadores menos qualificados tem dificuldade de encontrar trabalho formal diante das novas demandas do mercado de uma cidade informacional.

Tabela 5.4 - Evolução do Emprego da Indústria de transformação nas Metrópoles Brasileiras - 1985/2011

Região Metropolitana	Empregos Formais - 1985			Empregos Formais - 2011		
	Indústria de Transformação	Total	Participação da Indústria de Transformação no Total (%)	Indústria de Transformação	Total	Participação da Indústria de Transformação no Total (%)
Manaus	55.755	183.769	30,3	130.747	513.938	25,4
Belém	30.561	237.052	12,9	27.463	503.388	5,5
Fortaleza	72.293	378.121	19,1	170.734	968.296	17,6
Recife	103.523	527.768	19,6	113.873	1.086.896	10,5
Salvador	62.918	573.996	11,0	91.763	1.108.396	8,3
Belo Horizonte	138.989	882.745	15,7	245.312	1.962.763	12,5
Rio de Janeiro	390.705	2.286.842	17,1	293.004	3.299.911	8,9
São Paulo	1.554.263	4.260.906	36,5	1.227.894	7.380.405	16,6
Curitiba	101.961	501.527	20,3	222.877	1.241.047	18,0
Porto Alegre	268.759	898.523	29,9	280.538	1.363.985	20,6
Goiânia	20.340	261.323	7,8	86.737	732.308	11,8
Brasília	13.775	482.608	2,9	47.426	1.279.550	3,7
Total 12 Metrópoles	2.813.842	11.475.180	24,5	2.938.368	21.440.883	13,7
Total Municípios não metropolitanos	1.848.027	6.406.026	28,8	4.180.893	19.447.596	21,5
Total Brasil	5.213.804	20.492.131	25,4	8.113.805	46.310.631	17,5

Nota: Foi considerado o total das regiões metropolitanas e Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno. Exceto para Manaus, onde foi considerado apenas o próprio município. A classificação da indústria de transformação refere-se aos setores do IBGE.

Fonte: Rais, Ministério do Trabalho e Emprego.

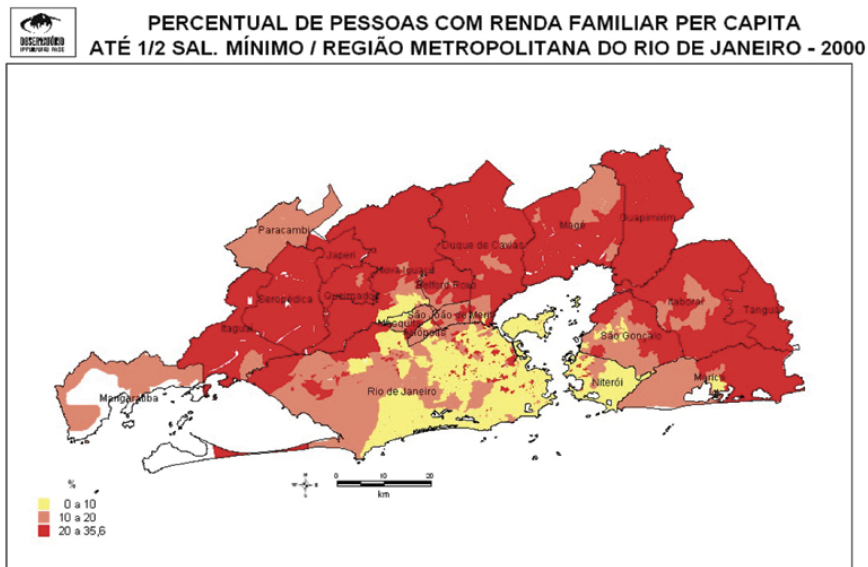
O resultado deste processo são cidades divididas: territórios altamente dinâmicos e conectados com processos globais se mesclam com territórios de populações excluídas ou inseridas marginalmente, tornando as metrópoles no espaço da desigualdade. Esta desigualdade é acentuada pela ineficácia dos transportes públicos e pela insuficiência de políticas habitacionais. A favelização é a sua face mais visível, soma-se a isto a

violência, a redução da mobilidade urbana pelos congestionamentos e a queda na qualidade de vida, ameaçando a própria competitividade da cidade na rede urbana nacional e global. As metrópoles ficam com o tecido sociopolítico-espacial fragmentado, resultado de uma

> sinergia sinistra: uma certa importância e uma certa complexidade (e sofisticação) não apenas da elite *stricto sensu*, mas também da classe média local; uma certa magnitude da pobreza e uma certa complexidade da segregação residencial; uma certa importância socioespacial da criminalidade violenta e, especialmente, do tráfico de drogas. Pode-se, adicionalmente, estabelecer como um fator, também, um certo limiar crítico em matéria de tamanho da cidade (tamanho populacional e em área), desde que isso não seja considerado isoladamente (SOUZA, 2000, p. 333).

A distribuição da população mais pobre na metrópole do Rio de Janeiro ajuda a ilustrar a fragmentação urbana, com um imenso anel periférico e um pontilhado de áreas pobres no próprio município núcleo, revelando as áreas de favela (Mapa 5.5).

Por outro lado, “a acumulação de atividades intelectuais ligadas à nova modernidade assegura a criação de numerosas atividades produtivas de ponta, garantindo à metrópole preeminência em relação às demais áreas e atribuindo-lhe, por isso mesmo, novas condições de polarização” (SANTOS, 1993). Cabe ressaltar o grande crescimento do emprego formal no país como um todo e nas metrópoles (Tabela 5.4), especialmente na década de 2000, o que amenizou os problemas sociais das grandes concentrações urbanas.

Mapa 5.5 - Renda Familiar *per capita*

A metrópole de São Paulo apresenta características diferenciadas por sua complexidade e tamanho. No entorno do município de São Paulo articula-se, o que foi identificado ainda na década de 1970, a chamada macrometrópole paulista. Trata-se de uma imensa região, altamente integrada e conectada, que, a partir da região metropolitana de São Paulo, incorpora as regiões metropolitanas de Campinas da Baixada Santista, do Vale do Paraíba e a região de Sorocaba. Nesta área, com mais de 25 milhões de habitantes, concentra-se o núcleo mais dinâmico da economia nacional, onde as corporações trabalham articuladas em múltiplas localidades. Trata-se de um espaço urbano, uma cidade-região policêntrica. É dentro desta região ou em seu entorno próximo que ocorreu grande parte da desconcentração industrial relativa da região metropolitana de São Paulo. A macrometrópole concentra também grande parte da produção de ciência e tecnologia do país, além de contar com avançados serviços de marketing, de contabilidade, de engenharia e arquitetura, jurídicos e financeiros que têm como mercado, em última instância, toda economia global.

Diferentemente, o Rio de Janeiro não apresenta uma rede urbana em seu entorno, densa e altamente conectada como São Paulo. A própria estrutura da Região Metropolitana é menos policêntrica do que em São Paulo, com

uma forte concentração dos serviços mais avançados no município do Rio de Janeiro. Apesar disto, as ligações econômicas entre as metrópoles carioca e paulista são intensas, levando alguns autores a sugerir que estaria em formação uma megalópole pela união das duas metrópoles.

5.4 O papel das cidades médias na modernização do Brasil

Diferentemente do fenômeno metropolitano, cujas especificidades são bem identificadas a ponto de se definir territórios institucionalizados, não existe um conceito cristalizado do que é uma cidade média. Embora seja possível agrupar, com algum consenso, certos parâmetros que identificam as cidades médias, dificuldades existirão na hora de se enquadrar aqueles centros que se encontram numa faixa de intersecção junto a grandes ou pequenas cidades. Muitas vezes a definição de cidade média se sujeita muito mais aos objetivos do pesquisador (SERRA e AMORIM FILHO). Dificilmente encontra-se exatamente o mesmo grupo de cidades médias em estudos diferentes.

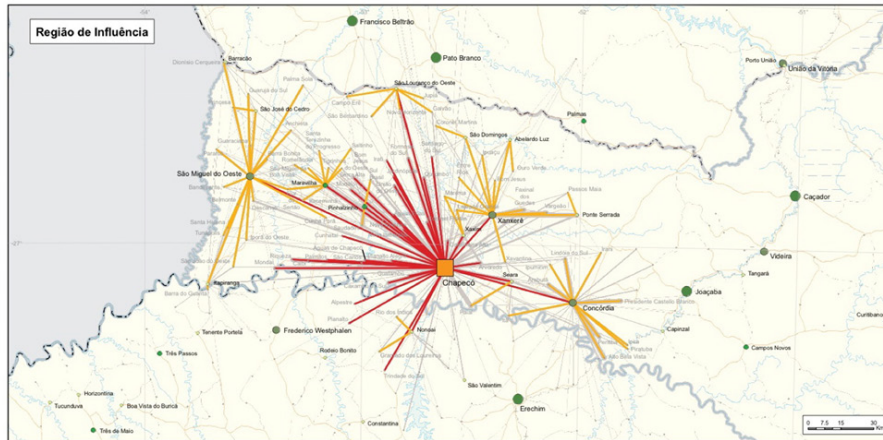
Assim, é necessário melhorar o entendimento sobre o que são cidades médias. Alguns pesquisadores as definem pelo critério demográfico. Andrade (2000) considera cidades médias no Brasil aquelas entre 100.000 e 500.000 habitantes, desde que não sejam capitais ou municípios metropolitanos. O segundo ponto desta definição é extremamente relevante. A cidade média deve ser considerada analisando o conjunto do aglomerado urbano, seja ele metropolitano ou não, em que está inserida. Deste modo, municípios que fazem parte de regiões metropolitanas, como Niterói, por exemplo, não podem ser considerados como cidades médias, pois na verdade fazem parte da metrópole.

Santos (1993) definiu o limite inferior para as cidades médias em 100.000 habitantes, dado o nível de complexidade e diversificação de bens e serviços que devem ser ofertados numa cidade desta categoria, que só poderia ser atingido com este patamar mínimo de aglomeração. Entretanto, ele ressalta

que este limiar é dinâmico: se uma cidade de 20.000 habitantes poderia ser considerada como média no início do séc. XX isto já não é mais verdade no final do mesmo século. Outras pesquisas consideram o limiar demográfico inferior para uma cidade média como 50.000 habitantes. O limiar superior pode chegar a 1 milhão de habitantes. É necessário constatar também que o patamar demográfico de uma cidade média vai variar de acordo a região que ela está inserida.

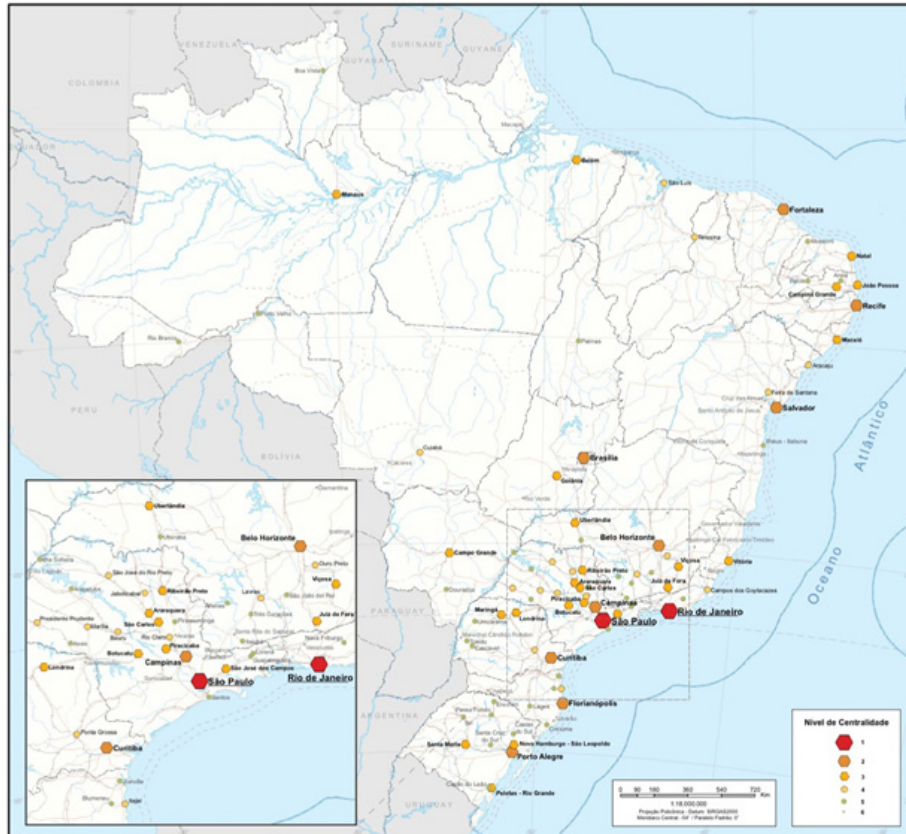
O fato é que, normalmente, a abordagem demográfica acaba sendo utilizada para a definição das cidades médias pela facilidade operacional, ao menos para uma primeira aproximação dos estudos. Entretanto, são evidentes as limitações desta abordagem se tomada de forma isolada. As cidades médias devem ser consideradas pelo seu aspecto funcional, ou seja, pelo papel que elas exercem na rede urbana. Neste enfoque, o critério demográfico apenas identifica o grupo de municípios que pode conter as cidades médias, pois nem sempre existe uma correspondência direta entre contingente populacional e função na rede urbana.

Sposito (2004) considera como cidades médias aquelas que além de terem tamanho demográfico correspondente a este porte, desempenham claros papéis intermediários entre as cidades pequenas e as metrópoles. A população das cidades pequenas, polarizadas por uma cidade média, realizam parte do consumo de bens e serviços necessários à produção e à vida nestas cidades. São elas também que apresentam as melhores condições para, dado os ajustes do sistema fordista para o sistema flexível de produção, abrigarem novas unidades de produção, cumprindo assim não somente o papel de atendimento ao mercado regional, mas desempenhado importantes funções como elos de um sistema produtivo global. O Mapa 5.6 mostra o exemplo da rede urbana comandada por Chapecó (SC). A cidade organiza todo o oeste catarinense, funcionando como um centro intermediário entre as cidades menores e a metrópole.

Mapa 5.6 - Região de Influência de Chapecó (SC)

Fonte: IBGE, 2008

Sobre a ótica de seu papel funcional, o IBGE (2008) aponta um conjunto de cidades que podem ser tratadas como cidades médias: são 70 cidades classificadas como capitais regionais e 169 cidades listadas como centros sub-regionais, conforme mostrado no Mapa 5.3. As maiores capitais regionais poderiam ser excluídas do grupo de cidades médias se for feito também um corte demográfico. A distribuição destas cidades (Mapa 5.3) é bastante irregular, concentrando-se em grande número e densidade no centro-sul brasileiro, mas escasseando-se em direção ao Nordeste e Amazônia.

A estruturação desta rede urbana significa um avanço da malha tecnoinformacional para porções mais amplas do território, integrando estas regiões a rede de produção capitalista mais avançada. São as redes produtivas caminhando para o interior do território brasileiro, onde as cidades médias são importantes nós, desempenhando suas funções de modo integrado e complementar às metrópoles que concentram os serviços mais avançados e a gestão, enquanto ocorre uma relativa dispersão da produção e mesmo de algumas atividades terciárias mais nobres para as cidades médias. O Mapa 5.7, mostra que, em que pese a grande concentração da pós-graduação nos espaços metropolitanos, é nítido o seu avanço nas cidades médias, em especial no centro-sul brasileiro.

Mapa 5.7 - Ensino de pós-graduação no Brasil

Fonte: Relação de cursos recomendados e reconhecidos. Brasília, DF: Ministério da Educação, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2006. Disponível em: <http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosSevlet?>. Acesso em: 6 jan. 2006. IBGE, 2008.

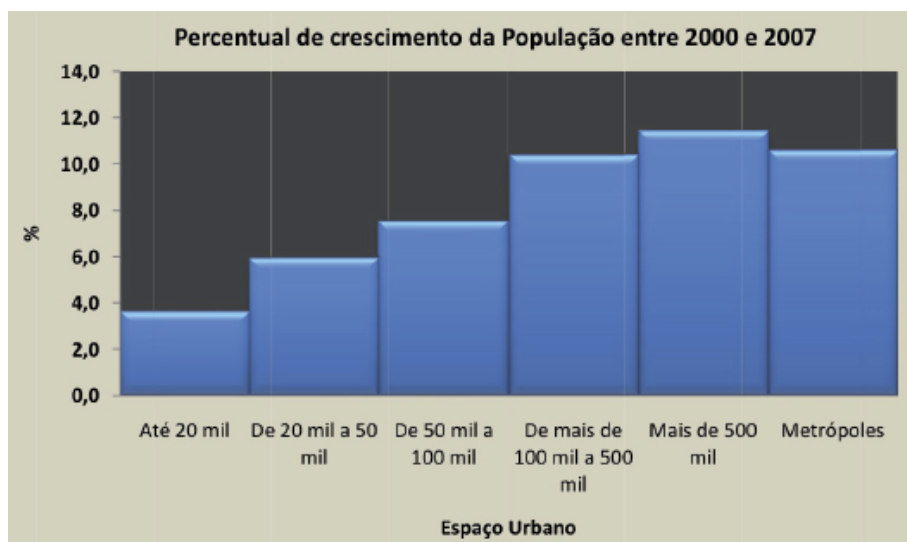
Na década de 1970 houve um esforço, por parte do governo federal, de reduzir a concentração metropolitana e fortalecer as cidades médias. Influenciado pela experiência francesa de *aménagement du territoire*, que buscava diminuir a concentração econômica excessiva em Paris pelo fortalecimento de centros no interior do país, foi lançado o Programa Nacional de Apoio as Capitais e Cidades de Porte Médio (PNCCPM), parte integrante do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O Programa tinha como objetivo o fortalecimento de algumas cidades médias para aliviar o crescimento das metrópoles. As cidades escolhidas deveriam atrair atividades e pessoas, dando força à economia de suas regiões (HOLANDA, 2001). Há controvérsias sobre o sucesso do plano, mas de fato houve um fortalecimento das cidades médias no país.

A dinâmica das cidades médias no Brasil

É usualmente divulgado pela mídia que as cidades médias se tornaram as áreas mais dinâmicas do território brasileiro, enquanto as metrópoles perdem importância demográfica e econômica. Este tipo de afirmação deve ser vista com restrições. De fato as cidades médias ganham importância qualitativa e quantitativa na rede urbana brasileira. Mas tal ganho não significou um enfraquecimento das metrópoles, mas sim uma consolidação da rede urbana brasileira.

Estudos de Andrade (2000) mostram que, no perío- do entre 1980 e 1996, os fluxos migratórios tinham uma orientação metropolitana, mas foi bastante significativa a participação das cidades médias neste processo. Entre 1991 e 1981, 3,986 milhões de migrantes se dirigiram às metrópoles, enquanto 3,273 milhões se dirigiram para as cidades médias. Entre 1991 e 1996, o fluxo para as cidades médias chegou a 1,585 milhão, superando a migração para as metrópoles (1,198 milhão). O estudo conclui que as cidades médias contiveram parte dos fluxos migratórios que, de outro modo, chegariam às metrópoles.

Estudo mais recente (RIBEIRO e RODRIGUES, 2009), que avalia o período entre 2000 e 2007, mostra uma tendência semelhante, indicando um crescimento demográfico muito próximo entre as cidades médias e as metrópoles (Gráfico 5.4). Os dados do Censo Demográfico de 2010 confirmam o fato de os centros intermediários terem saldos migratórios maiores do que as metrópoles.

Gráfico 5.4 - Crescimento demográfico - 2000-2007

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000 e Contagem populacional 2007. Tabulação Observatório das Metrópoles.

As cidades médias, com o avanço das redes técnicas, passam crescentemente a integrar os circuitos mais avançados da economia. Com isto, a sua integração com as metrópoles se torna mais forte. Estudos do IBGE (2008), baseados na distribuição das sedes e filiais de empresas, indicam esta integração, ao mesmo tempo em que mostra comando regional das cidades médias. São as conexões com redes produtivas superiores aliada a oferta de bens e serviços para a sua área de influência que promovem a dinâmica das cidades médias, mas principalmente em detrimento das pequenas cidades e de maneira complementar as metrópoles. Pode-se concluir que há um fortalecimento tanto das metrópoles quanto das cidades médias, numa densificação das redes produtivas formando, em algumas áreas, como o estado de São Paulo, uma verdadeira malha que cobre todo o território.

Bibliografia do Capítulo 5

ANDRADE, T. A.; SANTOS, A. M. S. P.; SERRA, R. V. *Fluxos Migratórios nas Cidades Médias e Regiões Metropolitanas Brasileiras: A Experiência do Período 1980/96*. Texto para Discussão número 747. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO. "Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho". Sítio disponível em: <http://sgt.caged.gov.br/index.asp>. Arquivos consultados em julho de 2009.

GAWC – Globalization and World Cities Research Network. Sítio disponível em:

<http://www.lboro.ac.uk/gawc/>. Arquivos consultados em julho de 2009.

GREATER LONDON AUTHORITY. *The London Plan*. Spatial Development Strategy for Greater London. Consolidated with Alterations since 2004. London: Greater London Authority, 2008.

IBGE. *Regiões de Influência das Cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

NEW YORK CITY – DEPARTMENT OF CITY PLANNING. Sítio disponível em: <http://www.nyc.gov/html/dcp/home.html>. Arquivos consultados em julho de 2009.

PACIONE, M. Urban Geography. *A global Perspective*. 2 ed. New York: Routledge, 2005.

RIBEIRO, L. C. de Q.; RODRIGUES, J. M. "Decadência das Metrópoles e Paraíso das Cidades Médias?". Artigo disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/>. Consultado em julho de 2009.

SANTOS, M. *Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SASSEN, S. "The Global City: Introducing a Concept". In: *The Brown Journal of World Affairs*. Winter/Spring 2005, Volume XI, Issue 2. pp. 27-43.

SERRA, R. V., ANDRADE, T. A. *Cidades Médias Brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

SOUZA, M. L. *ABC do Desenvolvimento Urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, M. L. *O Desafio Metropolitano. Um estudo sobre a problemática sócio-espacial das Metrópoles Brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SPOSITO, M. E. B. "Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil". In: *Investigaciones Geográficas*, Boletin del Instituto de Geografia – UNAM, n. 54, 2004, pp.114-139.

TAYLOR, P. J.; SMITH, R. G.; BEAVERSTOCK, J. V. *A Roster of World Cities*. Cities, Volume 16, Issue 6, December 1999, pp. 445-458.

UNITED NATIONS (UN)/POPULATION DIVISION – World Urbanization Prospects – The 2007 Revision. New York: UN, 2008.

UNITED NATIONS (UN)/POPULATION DIVISION – World Urbanization Prospects – The 2011 Revision. New York: UN, 2012.

Websites consultados:

<http://quickfacts.census.gov/qfd/states/36/3651000.html/>.

<http://www.ibge.gov.br/>.

<http://www.osc.state.ny.us/osdc/rpt17-2010.pdf/>.

---

36 Por exemplo, sacoleiros de várias partes do país fazem compras no bairro do Bráz e na rua Vinte e Cinco de Março para revenda

em suas cidades de origem.

37 Na Figura 5.2 é possível identificar a mancha urbana de São Paulo se estendendo para muito além dos limites do município.

38 Os resultados apresentados referem-se à versão 2008 da pesquisa.

39 Cabe ressaltar que a indústria continua sendo importante nas metrópoles. São Paulo é o maior centro industrial brasileiro. Em 2011 a sua região metropolitana possuía 1,23 milhões de empregos industriais, o que representa 15,13% do total de empregos industriais do país. A desindustrialização da metrópole é, portanto, relativa.

6. Geografia política

6.1 Teorias geopolíticas e poder mundial

A geografia vem passando por significativas transformações teóricas, epistemológicas e metodológicas que estão sendo denominadas, de modo genérico, como giros ou viradas da disciplina, de acordo com Lindón (2010, p. 23). Esses giros afetam a geografia política na qualidade, então, de uma geografia política renovada, mas que não subestima a relevância de seu legado intelectual, remetendo-se a uma revisão constante dos temas e fundamentos da geopolítica.

O geógrafo francês Paul Claval afirma que "a geopolítica está na moda" (1994, p. 3). O termo criado na alvorada do século XX pelo sueco germanófilo Rudolf Kjéllen adquiriu um prestígio considerável, ao longo daquele século, sem, contudo deixar de experimentar momentos de alta e de baixa valorização, tendo sido, um dos seus ápices, o período do entreguerras. Apoiada nos princípios do paradigma do realismo político, a geopolítica reforça a tradição político-geográfica dos estudos focados no Estado. Mais do que isso, de fato, os estudos geopolíticos clássicos reconhecem o Estado como o único protagonista das relações internacionais, depreendendo-se desse reconhecimento à ideia de que o Estado é a única fonte de poder. Essa concepção unidimensional do poder rendeu à geopolítica clássica o rótulo de "estadocêntrica", conforme ressalta Raffestin (1993).

O realismo político, balizador da geopolítica clássica, apresenta, pelo menos, três características essenciais: a) política interna e política internacional são consideradas áreas distintas e independentes entre si; b) somente os Estados são reconhecidos como atores internacionais; e c) o poder traduzido na possibilidade de usar a força é a sua obsessão. Morgenthau (2003) consolida nos EUA a sua teoria do realismo político, sistematizando o que denominou de seus princípios, a saber:

1. A política, tal como a sociedade é governada por leis objetivas comparáveis à luta pela sobrevivência, refletindo-se na conduta dos Estados.
2. Todo e qualquer interesse – político, econômico ou cultural – dos atores internacionais deve ser traduzido na pretensão de alcançar mais poder.
3. O conceito-chave de interesse definido como poder é uma categoria objetiva com validade universal.
4. Não existem regras morais universais aplicáveis a todas as situações e ações dos Estados.
5. O sistema internacional é absolutamente anárquico, isto é, desprovido de qualquer regulação supranacional.
6. Consagra a separação entre a política interna e a política externa dos Estados, ou seja, é o "império dos mais fortes".

Esse paradigma realista ou clássico elucida a orientação das primeiras elaborações das ideias geopolíticas, a começar pela obra magistral de F. Ratzel, ainda no final do século XIX. Ratzel, com sua máxima "espaço é poder", abre um fértil caminho para análises que vinculassem as ações do Estado com a organização do espaço, numa concepção orgânica. Assim, para aquele autor alemão, o Estado consistia num organismo vivo. Dentre os conceitos propostos na geografia política ratzeliana, sem dúvida ressalta o de espaço vital, expressando um dos componentes da sua obra, qual seja o expansionismo territorial. Preocupado com a coesão social e territorial de uma Alemanha recém-unificada, Ratzel atribuía ao Estado a responsabilidade de orquestrar e concretizar aquela coesão, revelando a intenção de consolidar a unidade nacional na interface da integridade territorial. A senda aberta por Ratzel foi ampliada por outros nomes célebres vinculados à geopolítica, valendo a pena focalizar alguns que elaboraram hipóteses geoestratégias sobre o poder mundial.

Ainda que sejam denominadas por alguns autores como teorias geopolíticas, o que será apresentado adiante mereceria melhor denominação de hipóteses geoestratégicas, como de fato parecem constituir. Os comentários recairão sobre as hipóteses de H. Mackinder, K. Haushofer, A. Mahan e N. Spykman. São autores que apresentaram suas ideias num contexto que se poderia caracterizar como "era pré-nuclear", indicando-se com isso que outras hipóteses foram sugeridas após a Segunda Guerra Mundial. As hipóteses aqui mencionadas seguiriam, fundamentalmente, dois princípios ou parâmetros: a) a distribuição de terras e mares e b) a busca por espaços autárquicos. A combinação desses dois parâmetros explica, em grande medida, os propósitos daquelas hipóteses, bem como a preocupação que os conceptores tinham com relação à questão nacional, isto é, a afirmação de seus respectivos Estados no jogo geopolítico mundial. O fulcro, com certa evidência, era a luta por mecanismos que garantissem uma visibilidade hegemônica ao nível planetário. Um nome de destaque nesse rol de autores é, certamente, o de Halford Mackinder (1861-1947), geógrafo e *Sir* da Coroa Britânica. Sua hipótese é a mais difundida e se presta a exames ainda hoje para atestar sua atualidade.

Originalmente, foi apresentada em 1904, no artigo intitulado "O pivô geográfico da história". Nesse artigo, o autor apresenta o conceito de *heartland* (o coração terrestre), o qual representaria o próprio pivô (ou região-pivô) que consta do título.

Essa área-pivô, o *heartland*, representava-se e estendia-se do Himalaia ao Ártico e do rio Volga ao Yang-Tsé, representava um espaço autárquico devido à sua extensão, possibilidade de circulação com uma ampla gama de recursos. Também se constituía numa fortaleza natural, numa posição estratégica e inacessível aos ataques militares por via marítima. Em função dessas características do *heartland* e de sua relação com as terras de seu entorno, Mackinder enuncia a sua hipótese numa frase-síntese: quem

dominar o leste da Europa domina o *heartland,* quem dominar o *heartland*, dominará a Ilha-Mundo, e quem dominar a Ilha-Mundo dominará o mundo.

Geograficamente, o *heartland* correspondia às vastas terras da Rússia estendendo-se pelas imensidões siberianas. De acordo com Becker (1995, p. 279), é "fácil perceber as motivações dessa hipótese. Inglaterra, que construíra o maior império marítimo da História, preocupava-se em mantê-lo, vendo como ameaça a expansão moderna da Rússia aliada à Alemanha". Nas palavras de Lorot (1995, p. 20), a percepção de Mackinder era a de que "a evolução do planeta resulta das variações da relação de força existente entre o pivô central e as terras do anel exterior, ou seja, entre potências terrestres e potências marítimas". Esboçava-se, desse modo, a contraposição mais marcante derivada da hipótese mackinderiana, o oceanismo *versus* o continentalismo. O poder terrestre passa a ser encarado como a contraface do poder marítimo, exigindo esforço para a sua coordenação.

A hipótese de Mackinder é revista pelo próprio autor em dois momentos: um em 1919 e outro em 1943. Na última revisão, Mackinder expande a área representada pelo *heartland* e apresenta outro conceito estratégico, que é o *midland ocean*. Este último conceito encerra a viabilidade de controle de uma área marítima estratégica, complementar ao controle do *heartland*. É assim que o geógrafo britânico vislumbra o potencial geoestratégico do Atlântico Norte. Vale ressaltar que, logo após a sua morte, cria-se a aliança militar denominada Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Transcorrido um século desde a apresentação inicial da hipótese em foco, persistem as interpretações do mundo contemporâneo, com inspiração naquelas ideias. Mello (1998, p. 213) é firme ao explanar sobre a atualidade de Mackinder. A atualidade de suas ideias poderia ser expressa em quatro pontos principais.

Primeiramente, uma formulação mackinderiana da maior atualidade é sua concepção do

> mundo como sistema fechado. (...) Em segundo lugar, outra formulação mackinderiana da maior relevância é sua visão histórico-geográfica da luta permanente entre dois grandes poderes antagônicos – as potências oceânicas e as potências continentais. (...) Em terceiro lugar, deve ser destacada a relevância de uma série de conceitos mackinderianos tais como região-pivô (*heartland*), crescente marginal (*inner crescent*) e crescente insular (*outer crescent*). (...) Finalmente, é preciso ressaltar ainda a relevância do conceito estratégico de oceano central (*midland ocean*) – com sua retaguarda na costa leste da América do Norte, seu aeródromo na Inglaterra e sua cabeça-de-ponte na França.

Talvez por essa razão, Mello tenha intitulado seu livro da seguinte forma: *Quem tem medo da geopolítica?*.

Acrescentamos que a percepção geográfica de Mackinder o remeteu à noção de Eurásia. Essa percepção situou a posição estratégica da Europa ante a Ásia. A atualidade dessa noção é atestada em trabalhos tais como "O retorno da Eurásia, 1991-2011: vinte anos do novo grande espaço estratégico que deu passagem ao século XXI", organizado por F. Veiga e A. Mourenza (2012), bem como à indagação proposta no livro organizado por M. Spektor e D. Nedal (2010): "O que a China quer?". A geografia política contemporânea pode contar com os ideiais mackinderianos, facilitando a decifração do mundo, como propõe Boniface (2011).

Outra hipótese geoestratégica merecedora de ressalvas é a do geógrafo, militar e diplomata alemão Karl Haushofer (1869-1946).

Segundo Lorot (1995, p. 28), a "geopolítica alemã é o prolongamento natural da geografia política de Friedrich Ratzel e de Rudolf Kjéllen. Karl Haushofer lhe tomou de empréstimo vários conceitos, notadamente o de *lage* (situação) e a de *raum* (espaço)". Trata-se de uma hipótese sobre o poder terrestre, orientada por uma ordem internacional idealizada a partir da perspectiva de assegurar, a algumas potências, zonas de influência bastante extensas, ou seja, efetivos espaços autárquicos controlados por Estados específicos. De acordo com Becker (1995, p. 279),

> Influenciado pela geopolítica de Kjéllen, pelo poder marítimo inglês e pela visão de Mackinder, a escola alemã conduzida pelo major Haushofer, idealizou a formação de pan-regiões como forma de, através da complementaridade de recursos produzidos em climas,

alcançar a autarquia. Segundo essa concepção, o império inglês correspondia, na verdade, a uma pan-região fragmentada, representada pelas colônias. A formação da Pan-região americana liderada pelos EUA, a Pan-região África liderada pela Alemanha, Pan-leste da Ásia pelo Japão e Pan-Rússia com a Índia, seria uma forma de romper o poder inglês, concepção que no plano da ação correspondeu ao pacto de não agressão à URSS e à aliança com o Japão.

Haushofer à frente de um atuante grupo (formado por O. Maull, E. Obst, O. Shuter, dentre outros) liderou a mais famosa e controvertida escola de geopolítica de todos os tempos, sobretudo em função do regime nazista que se instaura na Alemanha, a partir de 1933, tornando-se uma referência para o domínio da política, fosse ela partidária ou pensada pelos teóricos da academia. A Revista de Geopolítica, comandada por Haushofer, em Munique, tornou-se importante veículo de discussão geopolítica.

Ainda sobre a concepção geopolítica de Haushofer, Costa (1992, p. 139) faz o seguinte arrazoado:

> Em suma, ele [Haushofer] diz, a política externa repousa sobre o espaço vital. A partir dessa ideia geral, desenvolve uma estratégia política para os Estados, que leva em conta, necessariamente, a correspondência ideal entre a densidade populacional, os projetos de plena realização econômica e cultural das nações e a base territorial, indispensável ao pleno desenvolvimento de cada país.

Um terceiro autor de uma hipótese geoestratégica sobre o poder mundial a merecer destaque é o almirante norte-americano Alfred Mahan (1840-1914). O autor em foco estava interessado na reflexão sobre o poder marítimo e escreve, em 1892, o livro intitulado *The influence of sea power upon French empire and revolution (1793-1812*). Entretanto, Mahan não se interessava apenas pelos oceanos. Em seu trabalho "Problema da Ásia", de 1900, ele sublinha a importância daquilo que Mackinder denominaria alguns anos mais tarde de *heartland*. Sobre o autor, Becker (1995, p. 280) assinala que:

> Embora com a mesma visão de Mackinder, mas contrariando sua hipótese, o almirante Alfred Mahan (1900) ao analisar os fundamentos da grandeza do Império Britânico, reconhece as desvantagens da continentalidade e atribui valor estratégico para o poder aos mares, verdadeira planície aberta a ser explorada. O poder naval, para controle do mar é o que permite o domínio do mundo.

Mahan deixa mais clara sua tese sobre a importância do poder marítimo e do naval quando escreve em 1890, o livro *The influence of sea power upon History*. O almirante vislumbra, ainda, numerosas semelhanças entre a Inglaterra e os Estados Unidos, e publica em 1897 um texto no qual expõe os interesses dos Estados Unidos no poder marítimo. Neste trabalho, o autor apresenta alguns pontos, sintetizados por Lorot (1995, p. 37): a) associação dos EUA com o poder naval britânico; b) oposição às pretensões alemãs sobre os mares; c) vigilância sobre a expansão previsível do Japão sobre o Pacífico; e d) defesa coordenada dos europeus e americanos contra os povos da Ásia.

Costa (1992) afirma que Mahan tinha uma visão inovadora, baseada numa concepção integrada de todas as atividades relacionadas ao mar, concebendo, também, oceanos e mares como um vasto espaço social e político. Quanto à posição do território dos EUA, entre os oceanos Atlântico e Pacífico, Mahan assinala a necessidade de interligação rápida entre as suas costas, daí, segundo o almirante, a necessidade urgente de um canal no istmo do Panamá.

Nicholas Spykman (1893-1943) é um norte-americano de origem holandesa que apresentou uma visão crítica aos trabalhos de H. Mackinder e de K. Haushofer, expondo sua própria hipótese geoestratégica sobre o poder mundial. Consoante Becker (1995, p. 281),

> No final da Segunda Guerra Mundial, Nicholas Spykman (1944) ofereceu subsídios à hegemonia americana, reafirmando o poder marítimo. Ainda seguindo a visão de Mackinder, elegeu como área estratégica para o poder o "rimland", as terras peninsulares da Eurásia, onde se concentram a população, os recursos e as linhas marítimas. Parodiando Mackinder, estabeleceu que quem controlasse o "rimland" controlaria o mundo, alertando para a necessidade de impedir o domínio da Alemanha nessas terras através de múltiplas coligações dos EUA com outros Estados da América, Europa e Extremo Oriente.

Na prática, a estratégia sugerida por Spykman foi seguida após a Segunda Guerra; organizou-se a contenção e o cerco da União Soviética para conter a sua expansão, mediante poderoso cinturão de coligação a sua

volta.

O quadro de nomes e hipóteses retratado poderia se estender. Ao longo do tempo, considerar-se-iam as propostas de J. Bowman, de S. Cohen, de Z. Brzezinski, dentre outros. A esse respeito, vale consultar os trabalhos de Costa (1992) e Vesentini (2000) na atualidade, novos parâmetros interferem na prática geopolítica, como alerta Becker (1995), quanto à ecologia e à tecnologia, focando o papel da logística como uma nova racionalidade associada à revolução científico-tecnológica também focalizando a necessária discussão sobre o desenvolvimento sustentável.

6.2 Temas clássicos da geografia política: as fronteiras e as formas de apropriação política do espaço

Um dos conceitos-chave da geografia política é, sem dúvida, o de território. Concebido como espaço geográfico sob o controle do Estado, originalmente o território ganha prestígio entre geógrafos-políticos justamente por essa relação atávica com a figura do Estado. Mesmo fora do âmbito dessa disciplina acadêmica, quando se discute a origem do poder do Estado, é comum encontrar uma clara referência à centralidade territorial do Estado como um dos trunfos do poder que, inclusive, diferencia o Estado de outras instituições e agrupamentos. O trabalho de Mann (1992, p. 182) sobre o poder autônomo do Estado é categórico nas passagens em que ressalta: "a definição do Estado se concentra sobre sua natureza institucional, territorial, centralizada".

Esta é a mais importante precondição do poder do Estado: "(...) Só o Estado é inerentemente centralizado em um território delimitado, sobre o qual ele tem um poder autoritário. (...) O Estado é realmente um lugar, tanto um lugar central, quanto um alcance territorial definido". Essa centralidade e principalidade territorial reconhecidas por Michael Mann passam, contudo, por uma série de questionamentos, na atualidade.

Trata-se atualmente de uma retomada do conceito de território, pelas

Ciências Sociais como um todo, o qual passa por uma espécie de revalidação epistemológica e pragmática. Nesse sentido, chega-se a falar no fim dos territórios, como o faz, em seu livro, Bertrand Badie. Este autor argumenta que a (des)ordem internacional é caracterizada, dentre outros, pela difusão .de redes, de fluxos e de trocas. Segundo Badie (1995, p. 14), o território, ainda numa concepção westphaliana, designa mais que um simples espaço, mas sim uma ordem, um agenciamento, um modo de organização e que a "nova cena mundial se desenha como a-territorial", submissa a várias lógicas e muito raramente sob a lógica do Estado nacional. Esse polêmico inciso sobre o fim dos territórios contribui para a reafirmação do debate sobre a pertinência ou o princípio territorial, no mundo contemporâneo, não apenas como referência para o Estado, mas também em outras configurações escalares. Recentemente, ainda fora da produção acadêmica dos geógrafos, Saskia Sassen (2010) discute o desencaixe territorial da escala nacional e os seus novos contextos na era global e digital, em seu livro *Território, autoridade e direitos*.

Quanto à revalorização do território, como referência importante para o funcionamento do mundo contemporâneo, Santos (1996, p. 15) acena que "a interdependência universal dos lugares é a nova realidade do território. Nesse longo caminho, o Estado-nação foi um marco, um divisor de águas, entronizando uma noção jurídico-política do território (...)". Reconhecendo o território como a base, o fundamento do Estado-nação, sobretudo no passado, o autor em foco adverte que, nos dias atuais, algo dessa realidade se transmuta. Então, o autor afirma que

> assim como antes tudo não era, digamos assim, território "estatizado", hoje tudo não é estritamente "transnacionalizado". Mesmo nos lugares onde os vetores da mundialização são mais operantes e eficazes, o território habitado cria novas sinergias e acaba por impor, ao mundo, uma revanche.

Segundo Haesbaert (2004), as Ciências Sociais redescobrem o território, no final do século XX, para falar do seu desaparecimento, explicitando essa ideia através do termo desterritorialização. Para o autor, este último termo

pode encerrar mais um mito da chamada pós-modernidade e o conceito de território deve ser revisitado em toda sua amplitude, articulando as perspectivas materialistas (em suas concepções naturalistas ou de base econômica ou da tradição jurídico-política de território) e, idealistas numa perspectiva integradora e/ou relacional. Assim, é possível rediscutir o conceito de território em bases distintas daquelas que o reduziam, no passado não muito distante, ao hábitat dos animais e das plantas, ou meramente à área geográfica controlada por um Estado Nacional.

O geógrafo francês Roger Brunet procura definir território referindo-se a uma malha de gestão do espaço, a um espaço apropriado, com sentimento ou consciência de sua apropriação, sendo um conceito passível de uma construção ao mesmo tempo jurídica, social e cultural (BRUNET, 1993).

Outros franceses, como Jacques Lévy e Michel Lussault, reportam-se ao conceito de território relacionando-o a um espaço de métrica topológica ou das redes (LEVY e LUSSAULT, 2003). À parte das variadas definições de território, encontram-se no cerne do conceito elementos político-geográficos, como por exemplo, as noções de apropriação e de controle social de uma determinada área geográfica.

De acordo com Raffestin (1993, p. 143), espaço e território não são termos equivalentes, o espaço é anterior ao território, o "território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator 'territorializa' o espaço". Assim, metaforicamente, o autor em tela escreve que o "espaço é a prisão original, o território é a prisão que os homens constroem para si" (idem, p. 144). Além da noção de controle, implícita na metáfora da "prisão", Claude Raffestin também considera a noção de limite como elemento fundamental para a construção de territórios. O autor afirma que definir, "caracterizar, distinguir, classificar,

decidir, agir implicam a noção de limite: é preciso delimitar". E acrescenta: "delimitar é, pois, isolar ou subtrair momentaneamente ou, ainda, manifestar um poder numa área precisa" (ibidem, p.153).

Refletir sobre o território, como uma construção social, é pensá-lo como modo de divisão ou delimitação do espaço, de forma tal que, por seu intermédio, os grupamentos humanos estabeleçam alguma distinção entre si, conforme esclarece Gottmann (1973). O geógrafo Guy Di Méo reforça a interpretação da ecogênese territorial apresentada por Claude Raffestin e agrega, de forma sistematizada, o que se pode chamar de significações suplementares para se pensar o conceito de território. São quatro significações, a saber:

1. A inserção de um sujeito num grupo implica a construção de um pertencimento, uma identidade coletiva. Essa é uma experiência concreta do espaço social que condiciona nossa relação com os outros, nossa alteridade.
2. O território traduz um modo de recorte e de controle de espaço garantindo a especificidade e a permanência, a reprodução dos grupos humanos que o ocupam. Essa é a dimensão política do território.
3. No campo simbólico, o território também pertence à ordem das representações sociais e pode expressar-se por sua natureza emblemática. Fala-se em território identitário, com dupla função: política e simbólica.
4. Por fim, a importância do tempo de longa duração, da história estrutural, também deve ser levada em conta em matéria de construção social dos territórios (DI MÉO, 2001, p. 38).

No que tange ao conceito de territorialidade, a geo- grafia política contribui com revisões teóricas que apontam para a ampliação do significado desse termo. Robert D. Sack é um dos geógrafos mais destacados no avanço dessa revisão teórica. Para esse geógrafo, a territorialidade humana é uma estratégia geográfica poderosa. Sack (1986, 2011) afirma que a territorialidade é uma relação com o espaço e se constitui na tentativa de afetar, influenciar ou controlar uma área geográfica específica. Segundo esse autor, a definição de territorialidade contém três aspectos interligados: a) a classificação ou delimitação de áreas; b) a comunicação (relativa às redes); e c) uma forma de controle social (definição de relações de poder). Essas

territorialidades podem ainda, passar por ativação ou desativação, isto é, não são eternas.

Por seu turno, Raffestin (1993, p. 161) fala em territorialidade estável e territorialidade instável. Este último autor ressalta que cada “sistema territorial segrega sua própria territorialidade, em que os indivíduos e as sociedades vivem. A territorialidade se manifesta em todas as escalas espaciais e sociais” (idem, ibidem).

Becker (1988, p. 108) considera necessário “reconhecer modos e intensidades diversos da prática estratégica espacial”. Para tanto, distingue territorialidade de gestão do território. Para a autora, a territorialidade, no rastro das concepções de R. Sack e C. Raffestin, é a face vivida do poder, enquanto gestão do território “é a prática estratégica, científico-tecnológica do poder no espaço-tempo”. E, baseada em M. Foucault, a autora acrescenta que a gestão do território integra elementos de administração de empresas e elementos de governamentalidade. Em síntese, naquele texto, a autora afirma que a gestão tende a se identificar com a logística, no sentido de poderosa preparação de meios e da velocidade de sua atuação, referente esta não só à rapidez como à projeção para o futuro. Nesse sentido, o conceito de território se presta à construção teórica desdobrada para a compreensão e formas de apropriação política do espaço, ou seja, o uso político-estratégico do mesmo.

Além dos conceitos expostos até aqui, cabe enfatizar o conceito de fronteira. Ainda que muito arraigado ao tema clássico da guerra, em geografia política, a discussão do termo fronteira extrapola esse âmbito temático. Para além da distinção entre fronteira e limite, podem ser discutidos os tipos de fronteira e o seu caráter histórico-político. Na geografia política clássica, sob a influência do organicismo, as fronteiras eram concebidas como o órgão periférico estatal, como assinalou a obra de F. Ratzel. Uma contribuição desse geógrafo alemão, quanto à construção

teórica do termo, foi a ressalva de que as fronteiras são móveis, pois uma fronteira aparentemente rígida seria apenas a detenção temporária de um movimento. É bom ressaltar, de qualquer modo, que as fronteiras "incorporam uma das mais reconhecidas relações entre o Estado e o território", segundo Costa (1992, p. 291).

No presente momento, em função das forças globalizadoras, retoma-se o debate acadêmico e público sobre as questões de fronteiras. Chega-se mesmo a cogitar o fim das fronteiras. Quanto a esse último aspecto, Martin (1992, p. 60) alerta que a própria "ideia da formação de 'blocos de países' visando obter ganhos de escala parece por si só contradizer a tese do 'fim das fronteiras'. Ao contrário, são novas fronteiras que estão surgindo, as 'inter-blocos', e acrescente-se, sem que as 'nacionais' tenham deixado de existir". Os temas clássicos do expansionismo, do universalismo *versus* particularismo, bem como do regionalismo – desta feita na escala supranacional – reaparecem com força neste início do século XXI, a partir da *problemática* das fronteiras e das demarcações territoriais que delas decorrem.

Segundo Lacoste (2003, p. 176) além de estarmos atentos para a distinção ilusória entre fronteiras naturais e artificiais, pois, diz o autor, todas as fronteiras são políticas, devemos estar atentos também para o fato de que a análise metódica de uma fronteira deve levar em conta não apenas a separação entre um Estado e outro ou o tipo e relevo no qual se apoia, mas sobretudo os diversos conjuntos espaciais que ela recorta. Ou seja, o autor insiste na atenção que recai sobre a relação entre a análise de fronteiras e o jogo de escalas geográficas que se tem e empreender nessa análise.

A geografia política tem abordado sistematicamente a configuração territorial do mundo, constituindo, tal abordagem, num tipo de vocação, qual seja uma análise ao nível planetário. Alguns conceitos foram desenvolvidos ao longo da disciplina, sobretudo quanto às hipóteses

geoestratégicas sobre o poder mundial – tratadas em outro tópico deste Manual. Mas é relevante destacar que os conceitos de centro e de periferia fazem parte desse léxico político-geográfico.

Taylor e Flint (2002, p. 21) escrevem que o "conceito de 'periferização' ou 'processo que conduz à situação de periferia' implica que estas zonas novas não se incorporaram à economia-mundo na qualidade de 'sócios de pleno direito', mas se incorporaram em condições desfavoráveis com relação aos antigos membros". Os autores em tela advertem que uma zona geográfica, uma região ou um Estado se convertem em centrais ou periféricos dependendo dos processos que neles ocorrem. E isso não é apenas um argumento semântico.

Para os autores, os processos de centro e de periferia são dois tipos opostos de relações complexas de produção. "Em termos simples, os processos de centro consistem em relações que combinam salários relativamente altos, tecnologia moderna e um tipo de produção diversificada; enquanto os processos de periferia são uma combinação de salários baixos, tecnologia mais rudimentar e um tipo de produção simples" (idem, p. 22).

Da exposição conceitual anterior decorre a noção de semiperiferia. De acordo com os autores citados acima, constrói-se o conceito de semiperiferia como uma situação na qual se combinam, de forma particular, ambos os processos de centro e de periferia. Inspirados nas teorizações de I. Wallerstein, Taylor e Flint (2000, p. 22) alegam que a "semiperiferia é interessante, porque é a categoria dinâmica da economia-mundo".

Em que pesem aos estudos da geografia política clássica, os quais instauraram, a partir do final do século XIX, uma tradição interpretativa centralizada na figura do Estado, constituiria um equívoco desconsiderar ou negar o papel desempenhado, na atualidade, pelos Estados. O que se percebe de fato é uma reafirmação de antigas funções exercidas pelos

Estados, bem como o abandono relativo de outras, além da incorporação de novas, delineando configurações da geografia política contemporânea.

Trata-se, dentre outros aspectos, de uma reestruturação do sistema interestatal, uma reacomodação dinâmica do sistema-mundo. E nesse sentido, os processos de globalização, em suas múltiplas dimensões e direções, jogam um papel preponderante no tensionamento dos Estados, ou seja, a relação formada entre globalização e Estado exige uma análise rigorosa capaz de explicitar o arranjo político-geográfico dela resultante.

No que diz respeito à globalização atual, Tavares e Fiori (1997, p. 7) afirmam que:

> Não há dúvida de que a palavra "globalização" foi cunhada no campo próprio das ideologias transformando-se, nesta última década, num lugar-comum de enorme conotação positiva, apesar de sua visível imprecisão conceitual. É provável, inclusive, que esta palavra passe à história dos modismos sem jamais adquirir um verdadeiro estatuto teórico, mantendo-se como um conceito inacabado. Mas também não há dúvida de que apesar de tudo isso, poucas palavras possuem tamanha força política neste final de século XX, o que já seria razão suficiente para submetê-la a um exame mais rigoroso e crítico.

Segue, no início do século XXI, a força política da noção de globalização, assumindo facetas ainda mais complexas. Por esse motivo, alguns autores preferem falar em processos de globalização, para ressaltar a complexidade inerente à noção, enquanto outros propõem termos intercambiáveis ou complementares, tais como reglobalização, globalização, dentre outros (IANNI, 1996; ROBERTSON, 2000). Quanto à geografia política da globalização, o que se depreende é a necessidade de uma avaliação crítica da dimensão territorial desse processo globalizador em suas variadas escalas geográficas e em suas implicações nos jogos de poder. Talvez por isso mesmo, sejam interessantes as propostas interpretativas de autores como Peter Taylor, Colin Flint e Eduardo Viola, quando, em seus respectivos trabalhos, sistematizam as múltiplas dimensões da globalização, como sintetizado abaixo, enumerando-se características básicas para cada dimensão.

Quadro 6.1 - Globalização Atual

Dimensões	Características
Política	Desregulação, redefinição do Estado, agenda neoliberal
Militar	Armas nucleares, monitoramento por satélites
Econômico-produtiva	Empresas globais, serviços de conhecimento intensivo
Financeira	Circulação eletrônica de moeda, mercados globais
De governabilidade global	Fraqueza do direito internacional e do debate público
Comunicacional-cultural	Ocidentalização do mundo, efeitos homogeneizadores
Científico-tecnológica	Cooperação entre instituições, transmissões instantâneas
Populacional-migratória	Pressões migratórias sobre fronteiras
Ecológico-ambiental	Problemas ambientais globais movimento ambientalista
Epidemiológica	Vulnerabilidade da espécie humana, pandemias
Criminal-policial	Novas máfias, fraca coordenação policial
Geográfica	Rede de cidades mundiais reordenação do espaço

Fonte: Adaptado de Taylor e Flint (2000); Viola (1997).

As dimensões da globalização referem-se a contextos, o que permite se considerar, inclusive, como um sistema de contextos, transversalizados entre si, mantendo, em comum uma referência à escala planetária. Para a geografia política, a preocupação analítica com a escala global não constitui, exatamente, uma novidade. Porém, a densidade e a intensidade dos processos sociopolíticos parecem, isto sim, representar um desafio intelectual. Autores como Hirst e Thompson (1998, p. 13) questionam se a globalização não seria um "mito necessário", argumentando que a noção tornou-se um termo:

> em moda nas ciências sociais, uma máxima central nas prescrições de gurus da administração, um *slogan* para jornalistas e políticos de qualquer linha. Costuma-se dizer que estamos em uma era em que a maior parte da vida social é determinada por processos globais, que culturas, economias e fronteiras nacionais estão se dissolvendo (...) Essa imagem

é tão poderosa que magnetizou analistas e conquistou imaginações políticas. Mas isto acontece?

A imagem bastante difundida de que as fronteiras nacionais estariam se dissolvendo atinge diretamente a geografia política, de forma mais precisa no temário que envolve o Estado. Assim, ao se colocar em discussão a pertinência do Estado no mundo atual – e até mesmo quando se questiona o fim do Estado, como propôs K. Ohmae (1996) – colocavam-se em pauta, também, as noções político-geográficas de soberania, hegemonia, fronteiras e limites, dentre outras, como movimentos antissistêmicos, contra-hegemônicos, nacionalistas e regionalistas em revista. Um dos supostos para o interesse nesses movimentos atesta-se, por exemplo, com a preocupação no papel da África – como no trabalho de Hugon (2009) – e mesmo no papel dos Brics, como no trabalho de Hurrell *et al.* (2009).

O sistema-mundo moderno, pelo menos em parte do globo, desde o século XVI pode ser considerado em termos de uma economia-mundo capitalista. Os Estados soberanos funcionam dentro de um sistema interestados, com peculiaridades, mas relacionados àquela economia-mundo.

Nesse sentido, Wallerstein (2003, p. 93) destaca que a "soberania, tal como tem sido definida desde o século XVI, não é uma asserção sobre o Estado, mas sobre o sistema inter-Estados. Trata-se de uma asserção dupla, que olha tanto para o interior como para o exterior". Segundo esse autor, olhando "para fora", a soberania do Estado é o argumento de que nenhum outro Estado no sistema-mundo tem o direito de exercer qualquer autoridade, direta ou indiretamente, no interior das fronteiras de um Estado dado, pois isso representaria quebra de soberania. Esse argumento coloca em debate o significado e a funcionalidade política das fronteiras nacionais. O mesmo argumento encerra a questão sobre o que legitima o Estado no seio da economia-mundo, bem como acerca dos recursos políticos empregados para se alcançar essa legitimidade internacional. Em síntese,

Wallerstein (2002, p. 108) afirma que a "soberania dos Estados – sua soberania interna e externa no seio da estrutura do sistema interestados – é um pilar fundamental da economia – mundo capitalista".

Em outro momento, Wallerstein (2005, p. 13) sublinha que a "história da emergência da análise de sistemas-mundo está imbricada na história do sistema-mundo moderno e as estruturas de saber que se desenvolveram como parte desse sistema". A geografia política faz parte dessas estruturas de saber contribuindo com aportes teóricos e aplicados à dinâmica do sistema-mundo moderno. Um exemplo desses aportes é a discussão sobre a tensão formada entre fronteira e limites. Uma das contribuições acerca dessa tensão encontra-se no trabalho de Becker (1999, p. 9), ao afirmar que esses dois conceitos foram enriquecidos, assumindo novas conotações. Fronteira é uma noção que representa "indiferenciação, transgressão e conflitos. O limite, pelo contrário, significa diferenciação, contenção e consenso pelo reconhecimento do outro e, portanto, da própria identidade expressa, inclusive, por movimentos de autonomia e resistência".

Ainda sobre a tensão fronteira-limite, outro geógrafo, Hissa (2006, p. 34), argumenta que a "fronteira coloca-se à frente (*front*) como se ousasse representar o começo de tudo onde exatamente parece terminar; o limite, de outra parte, parece significar o fim do que estabelece a coesão do território (...). O limite estimula a ideia sobre a distância e a separação, enquanto a fronteira movimenta a reflexão sobre o contato e a integração" no contexto atual regido por processo de globalização, as conexões que alimentam integração e unificação, os contatos que formam alianças e fusões parecem exigir uma atenção redobrada com respeito à problemática das fronteiras nacionais e dos territórios por elas definidos.

No esteio da relação da globalização com o sistema interestatal mundial, deve-se prestar atenção à questão da hegemonia, ao nível planetário. Hegemonia que representa, antes de mais nada, supremacia, comando.

Deve-se atentar para movimentos hegemônicos e para os contra-hegemônicos. O mundo contemporâneo é marcado por globalismos e localismos. Alguns Estados se empenham em manter (ou lutar por) posições destacadas no sistema interestados, num incessante movimento de reestruturação. A condição de potência mundial ou regional parece ser decisiva para a força hegemônica de certos Estados, como os Estados Unidos, o Japão, a Alemanha e a China, para citar alguns.

É válido reconhecer o peso de contribuição que articulam as noções de globalização, hegemonia e império, como o fazem Hardt e Negri (2001), Ceceña (2005), as que reavaliam a reestruturação mundial a partir do comportamento do Estado norte-americano, como no trabalho de Krugman (2006) e aquelas contribuições que enfocam resistências mundiais, movimentos antissistêmicos e tratam até de globalização hegemônica e contra-hegemônica, além de globalização de alta e de baixa intensidade, conforme Seoane e Taddei (2001) e Sousa Santos (2005).

No conjunto daquilo que se poderia denominar desafios da globalização inclui-se, seguramente, uma análise político-geográfica dos Estados em sua relação com o sistema-mundo. Amin (2006, p. 105) chega a admitir que um dos elementos novos do atual sistema mundial é a "erosão do Estado nacional autocentrado e o desaparecimento que ele acarreta da concomitância entre o espaço de reprodução da acumulação e o de sua gestão política e social, que até aqui foi definida precisamente pelas fronteiras desse Estado nacional autocentrado". E, mesmo dentre aqueles que enfatizam a dimensão econômica da globalização, como Corsi (1997, p. 107), o papel do Estado é avaliado como ainda relevante, pois "o Estado tende a perder uma de suas principais prerrogativas, o controle das políticas econômicas e do espaço econômico nacional, que a rigor tende a se dissolver em uma economia mais ampla. Contudo, continua tendo uma atuação importante na criação de 'vantagens comparativas' como parceiro de grandes empresas, na regulação dos mercados, nas políticas anticíclicas e

na sustentação do mercado financeiro". Em que se sobressaia a necessidade de relativização das ideias que apregoam o fim do Estado face à globalização, em suas múltiplas dimensões, nunca é demais lembrar que antes de o processo de globalização ocupar um lugar de destaque na agenda intelectual do momento, já se cogitava o efetivo desaparecimento da figura do Estado, bastando citar o livro escrito em 1973 por L. R. Brown, intitulado *World Without Borders* (Mundo sem fronteiras), editado em Nova York pela Vintage. O Estado em questão sugere um tema extremamente importante para a análise político-geográfica pelo exposto anteriormente. Pensar a geografia-política da globalização é refletir, sobretudo, sobre o poder inteligente, incluindo nesse parâmetro a ação dos Estados, como bem o explica Nye Jr. (2012).

6.3 Formação territorial do Brasil

A geopolítica foi um fundamento constante da formação do Brasil desde o início da colonização. Entendida como política do território, envolve relações de poder com o espaço geográfico. Em sua origem no final do século XIX, foi concebida como a política geográfica dos Estados Nacionais, que se consolidavam então em bases expansionistas. Se, a partir dos anos 1970 do século XX, torna-se patente a eclosão de geopolíticas de múltiplos atores que não apenas a dos Estados nacionais, percebe-se, também, que a geopolítica é parte de um processo histórico mais amplo das relações entre *poder* e *espaço geográfico,* qual seja, o *governo do território*.

Como magistralmente analisado por Michel Foucault, o governo do território como conjugação do verbo governar, seja como arte ou como saber, refere-se às relações entre poder e território desde a antiguidade, suas formas variando através da História. E como o poder não é uma "coisa", mas, antes de mais nada, constitui-se nas relações sociais, não é possível definir "o que é o poder"; é apenas possível captar suas manifestações em estratégias e mecanismos, que igualmente variam com as formas históricas de governar.

Tendo em vista a importância da Geopolítica do Estado na formação social e territorial do Brasil e do planejamento territorial por ela induzido, e tendo em vista a incerteza que domina no grande debate contemporâneo quanto ao poder do Estado sob o impacto da globalização, torna-se importante analisar as relações espaço-poder num patamar mais elevado, do governo do território.

A análise da configuração política do espaço brasileiro na atualidade está intrinsecamente comprometida com uma visão ao mesmo tempo abrangente e articulada dos processos e circunstâncias que moldaram o poder e a ação do Estado no território nacional. Tal visão não comporta uma compreensão reducionista do poder, nem do Estado, e muito menos do território. Ao contrário, ela implica a necessidade de se buscar novos ângulos de entendimento de uma realidade territorial que apresenta, hoje em dia, enorme capacidade de se transformar acompanhando as inúmeras transições pelas quais passa o poder político na contemporaneidade.

Se, por um lado, ocorrem mudanças profundas no interior do Estado, ou melhor, nas relações estabelecidas entre suas esferas administrativas e entre estas e a sociedade civil, enfatizando sua função mediadora mais do que a de detentor único do poder; por outro lado, os Estados-nação passam, externamente, a transitar de entidades fundamentalmente separadas, retendo o controle administrativo de seu território, para o fortalecimento de padrões de interdependência entre eles. As transformações operadas no processo conjugado de transmissão de informação e globalização dos circuitos financeiro-econômicos, assim como aquelas decorrentes da força política alcançada pelo movimento em defesa da conservação de uma natureza compartilhada em escala planetária, acabam se rebatendo, de diferentes modos, no equilíbrio federativo e no modelo de desenvolvimento de diversas nações.

Todas essas transformações implicam não só na reespecialização

produtiva e rearticulação das economias regionais com o exterior, como na criação, no interior de algumas nações de dimensão continental, como o Brasil, de grandes áreas destinadas à preservação do meio ambiente, repercutindo, no plano econômico, na redução do espaço de regulação macroeconômica dos governos nacionais e, no plano político, na alteração da distribuição do poder e das fronteiras intranacionais, enfim no governo do território.

A configuração atual do mapa político brasileiro revela, antes de tudo, formas diferenciadas de dividir o território e, portanto, de repartir o poder no espaço. Ela não resulta, pois, de um só processo, diretamente relacionado com a divisão federativa do Estado brasileiro, mas de uma combinação complexa de processos agindo, muitas vezes, de modo contraditório.

A modelagem territorial do Brasil contemporâneo vai muito além das referências históricas que moldaram o nascimento de uma federação constituída a partir de um Estado centralizado, conforme analisado a seguir, passando, a admitir maiores influências e a refletir interesses de forças externas.

Segundo Dória (1953), o Brasil não nasceu com a federação e nem seus membros federados constituíam Estados autônomos que abdicaram de sua soberania pactuando a federação, como no caso clássico da nação norte-americana.

Ao contrário, o governo central no Brasil preexistia à federação e esta foi por ele, em grande parte, construída dentro de uma tensão constante que contrapunha forças políticas legitimadoras da centralização e da descentralização do poder. Com efeito, ao longo da história política do Brasil, poucas questões suscitaram tanto debate quanto aquelas relacionadas com a organização do poder do Estado referentes à centralização e descentralização política e administrativa, às quais se articula o tema da configuração e, mais recentemente, da gestão do território nacional.

Partindo de objetivos e estratégias diferenciadas de organização do Estado frente aos desafios concretos com os quais se defrontava a elite política do país, temas como os da manutenção da unidade territorial, da acomodação da diversidade regional e do desenvolvimento nacional (FERREIRA, 1999) estiveram, de alguma forma, presentes na agenda política do Brasil desde sua constituição enquanto nação independente, gerando formas diferenciadas de delimitar fronteiras, dividir poderes e demarcar a ação do Estado no espaço político intranacional.

Se o passado colonial legou ao Brasil uma burocracia marcada por um projeto centralizado de poder, enquanto processo decisório, ele também legou formas de ação territoriais descentralizadas enquanto estratégia operacional capaz de manter e controlar a unidade de um imenso espaço colonial cuja posse pressupunha, antes de tudo, seu uso direto através da conquista efetiva.

Com efeito, faltava ao Brasil um centro comum, seu território colonial constituía "um círculo imenso cujos raios convergiam muito longe da circunferência" (CARVALHO *apud* FERREIRA, 1999).

Cabe observar que a própria ruptura do sistema colonial não ocorreu simultaneamente em todo o território. Ao contrário, o reconhecimento da mudança do poder, advindo com a Independência, levou cerca de um ano para se concretizar no Norte, confirmando o sentido autônomo que tomara a administração dessa região que pouco se achava ligada ao resto do País, não somente pela enorme distância física que a separava, como, fundamentalmente, pela condução do pacto político-administrativo firmado, preferentemente, com a metrópole portuguesa.

Se a colonização foi, assim, obra do Estado português, a experiência colonial, contudo, legou uma sociedade e um território marcados pela descentralização, traduzida, entre outros, no caráter autônomo que caracterizava a vida política local. Com efeito, segundo Faoro (1991) as vilas,

com sua autonomia tolerada e mediada pelo Estado português, representaram os primeiros municípios cuja autonomia era incentivada fundamentalmente para agilizar a arrecadação de rendas e tributos.

Uma vez, contudo, inviabilizada a união com Portugal, a independência colocou as classes dirigentes do País frente ao desafio de construir o Estado brasileiro o que pressupunha a manutenção de sua unidade territorial recorrentemente ameaçada, no período regencial, pelas rebeliões provinciais que, por vezes, colocaram em pauta a questão da fragmentação e dissolução desta unidade.

O processo de centralização marcou o Segundo Reinado, que se firmou, em termos políticos, na afirmação do poder moderador encarnado na figura do Imperador e, em termos administrativos, na substituição do princípio eletivo no sistema judiciário e policial pelo princípio hierárquico, inibindo a autonomia provincial conquistada no período regencial. Do ponto de vista territorial, tal processo apoiou-se na emergência da economia do café, consolidando um núcleo irradiador de poder no País.

A centralização política verificada na capital do Império nos anos 30 do século XIX corresponderia, assim, a uma fase da organização territorial brasileira marcada pela coincidência espacial entre poder econômico e poder político. Tal centralização acabou por possibilitar a manutenção da unidade territorial por meio de alianças e pactos mais do que, necessariamente, como uma ordem imposta de cima para baixo.

Com efeito, a relação entre o poder central e o poder local no sistema político imperial é antes marcada pelo papel de articulação do que de destruição política dos potentados rurais e de seus caciques políticos na construção do Estado centralizado e na sustentação da monarquia. Nesse sentido, mais uma vez a enorme dimensão territorial do país parece impor a necessidade concreta de o poder central estabelecer alguma forma de compromisso em rede com as distantes e heterogêneas bases rurais, onde

os senhores territoriais legitimam seu poder político em nível local.

O imediato aproveitamento das províncias imperiais em estados federados deixa entrever, em termos geopolíticos, que a passagem da ordem imperial para a República e o federalismo não chegariam a ser, de imediato, portadores de forças transformadoras na organização territorial da nação. A alegação de "tradições históricas" justificadoras da manutenção dos recortes territoriais preexistentes deixou de fora qualquer tentativa no sentido de diminuir as desigualdades entre as unidades federadas por meio de uma distribuição territorial mais equitativa entre elas (BONFIM, 1996).

Nesse sentido, vale lembrar que, ainda no período colonial, as capitanias (maiores unidades político-administrativas da época), já se dividiam em principais e subalternas, consagrando, institucionalmente, a sujeição e a dependência de umas sobre as outras.

Desde o Império e ainda mais no período republicano, os conflitos em torno da divisão da renda tributária passariam a opor, por um lado, as unidades político-administrativas economicamente mais fortes, que concorriam para assegurar a existência do poder central, o qual controlava e pretendia dominar não só pela ascendência econômica como, principalmente, política e, por outro lado, as unidades mais fracas que, incapazes de subjugar o governo central, almejavam, na partilha das rendas, torná-lo financeiramente dependente das esferas políticas regionais.

Será ainda em torno da divisão tributária que irá se desdobrar, contemporaneamente, a questão federativa e de descentralização do poder político no país que está na raiz do processo acelerado de transformação do mapa político a partir da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, o avanço alcançado, por vias constitucionais, no processo de descentralização político-administrativa do Estado, além de reestruturar o pacto federativo por meio da redistribuição dos recursos tributários e da

consolidação da autonomia municipal, fez retomar aos estados o controle sobre a criação de municípios. Promovia-se, assim, uma dupla distensão afetando tanto a legislação referente à divisão dos recursos tributários entre os membros da federação, quanto aquela concernente à criação de novos municípios.

A existência de outros fatores explicativos do processo emancipatório, como a carência de recursos básicos e a garantia dada pela Constituição Federal às despesas iniciais com a instalação dos novos municípios, deixa evidenciado que a discussão em torno de tal processo não é simples, desdobrando-se em uma diversidade de elementos que vão além da sua mera vinculação à liberalidade da legislação.

Ao superar, contudo, o entendimento da instância municipal como mero posto avançado da administração estadual, para a de ente político verdadeiramente autônomo da Federação, a última Carta Constitucional caminhou, de alguma forma, no sentido do avanço na organização institucional do Estado, notadamente em uma sociedade marcada por desigualdades sociais e regionais expressas em acentuados e diversificados conflitos de interesse.

A análise das forças que dividem o espaço político nacional não se esgota, no entanto, na discussão da tensão centralização-descentralização continuamente renovada nas adaptações do pacto federativo e nas articulações políticas daí resultantes.

A necessidade de um conhecimento aprofundado do território nacional, a partir dos anos 40, visando inicialmente à modernização e à integração do espaço brasileiro e, posteriormente, ao próprio desenvolvimento do planejamento na esfera pública passa a demandar a elaboração de divisões regionais do país. Tais divisões, pautadas na malha político-administrativa, constituem, por sua vez, outras formas de configurar politicamente o território nacional no sentido de servirem de referência tanto à ação do

governo para alocação de recursos e implementação de projetos, como, mais recentemente, à conjugação de interesses comuns por parte de municípios vizinhos.

Pautadas nas características do meio físico como elemento diferenciador do quadro regional brasileiro, as Zonas Fisiográficas, delimitadas pelo IBGE, inicialmente, na década de 40, representaram não só um período no qual se tornava necessário o aprofundamento do conhecimento do território nacional, como, conceitualmente, marcam o predomínio da noção de "região natural" na compreensão do espaço geográfico, em um momento em que a questão regional ainda se confundia, em grande parte, com as diferenças existentes no quadro natural. A divisão do Brasil em Microrregiões Homogêneas (1968) e Microrregiões Geográficas (1990) introduzem critérios diversificados, reveladores da importância crescente da articulação econômica e da estrutura urbana na compreensão do processo de organização do espaço brasileiro. As divisões regionais variaram, assim, com a própria concepção que se tinha de região e de sua mudança ao lado do processo contínuo de reestruturação do território brasileiro acompanhando o aprofundamento das forças capitalistas e a expansão de suas redes de articulação física, técnica e política sobre o território.

O atual ciclo de expansão financeiro, econômico e tecnológico do capitalismo mundial, ao significar uma ruptura com o padrão de desenvolvimento que se realizava predominantemente sob o controle estatal e dentro dos limites territoriais dos Estados nacionais, irá, certamente, alterar os atributos definidores da divisão regional do território brasileiro.

Nesse contexto, reintroduz-se, sob um novo ângulo, a questão da base natural, dada a importância geopolítica assumida pela natureza em si enquanto capital de realização futura (BECKER, 1995a), centrando o foco da discussão na distribuição territorial do poder, uma das questões mais importantes da política contemporânea tanto em termos práticos como

teóricos. Com efeito, a revalorização da natureza, advinda com a expressão política alcançada pela causa ambientalista no mundo contemporâneo talvez esteja colocando em novos termos e de forma direta a percepção do meio natural como elemento fundamental na diferenciação do espaço político, concorrendo com as formas tradicionais que presidem a divisão político-administrativa do território nacional, notadamente na Amazônia.

Na análise do mapa político do Brasil contemporâneo contrapõe-se, assim, em grandes extensões do território amazônico, a lógica da divisão política do espaço associada à repartição de competências e encargos derivados da ordenação federativa, a uma outra (e nova) lógica de divisão territorial, de viés não necessariamente utilitarista, pautada numa apreciação do valor intrínseco e, portanto, não instrumental, da natureza e de formas culturais a serem preservadas. Em outras palavras, pode-se afirmar que a configuração atual do mapa político nacional revela formas diferenciadas de dividir o território e, portanto, de repartir o poder no espaço, formas essas articuladas não só pela divisão interna do poder derivada do sistema federativo, como pela lógica ambiental, apoiada, em grande parte, por forças políticas externas legitimadoras da criação de "espaços institucionalizados" voltados, especificamente, à conservação do meio ambiente e da cultura indígena.

Essas duas vertentes de divisão política do território nacional traduzem, por seu turno, origens diversas de desconcentração espacial do poder: a emancipação municipal, derivada de um processo de fragmentação territorial estruturado a partir de forças endógenas da ordenação federativa e do próprio processo de aprofundamento da democracia no país e as Terras Indígenas e Unidades de Conservação revelando a manifestação concreta de um projeto de descentralização articulado, em grande parte, em nível global.

É, portanto, em relação ao controle e ao uso dos recursos naturais, forma

primeira de manifestação do poder sobre o território e referência obrigatória na discussão acerca da divisão política deste último, que se abre outro ângulo de entendimento do mapa político do Brasil na atualidade, introduzindo desajustes na organização institucional do Estado brasileiro frente à administração de um espaço político agora compartilhado por novos e múltiplos atores nacionais e internacionais.

Esse entendimento passa, enfim, pela questão mais profunda posta, nos dias atuais, a respeito da efetiva capacidade que tem o Estado de controlar e/ou influenciar o destino da sociedade e do território, isto é, pelas formas de que dispõe de manifestar o seu poder, mesmo sendo esse controle e, portanto, o próprio poder, cada vez mais pactuado com a sociedade em geral, não só nacional, como internacional, notadamente no que se refere ao somatório das práticas e interesses sociais sobre o meio ambiente.

Bibliografia do Capítulo 6

AMIN, Samir. *Os desafios da mundialização.* Aparecida: Ideias e Letras, 2006.

BADIE, Bertrand. *La fin des territoires.* Paris: Fayard, 1995.

BECKER, B. K. *Geopolítica da Amazônia.* São Paulo: Ática, 1990.

BECKER, B. K. A geografia e o resgate da geopolítica. In *Revista Brasileira de Geografia,* Rio de Janeiro: IBGE, ano 50, número especial, tomo 2, 1988.

BECKER, B. K. Brasil Tordesilhas 2000. In *Revista Território,* UFRJ: LAGET, n° 7, 1999.

BECKER, B. K. "A Geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável". In Castro *et al.* (orgs.) *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: B. Brasi1, 1995.

BONFIM, M. *O Brasil Nação: realidade da soberania brasileira.* Rio de Janeiro: TOPBOOKS, 1996.

BONIFACE, Pascal. *Compreender o mundo*. São Paulo: Senac, 2011

BRUNET, Roger *et al. Les mots de la géographie. Dictionnaire critique.* Montpellier: Reclus, 1993.

CECEÑA, Ester (org.). *Hegemonias e emancipações no século XXI.* Buenos Aires: CLACSO, 2005.

CLAVAL, Paul. *Géopolitique et géoestratégie.* Paris: Nathan, 1994.

CORSI, Francisco. A globalização e a crise dos estados nacionais. In Dowlbor, L. *et alii* (orgs.). *Desafios da*

globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

COSTA, Wanderley. *Geografia Política e Geopolítica*. São Paulo: EDUSP; Hucitec, 1992.

DI MÉO, Guy. *Géographie sociale et territoires*. Paris: Nathan, 2001.

DÓRIA, A. S. Formas de Estado. In: Direito Constitucional. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1953, Segundo Tomo.

FAORO, R. Os *donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo, Editora Globo, 1991, 9ª edição (1º volume).

FERREIRA, G. N. *Centralização e descentralização no império: o debate entre Tavares Bastos e o Visconde de Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 1999.

GOTTMANN, Jean. *The significance ofterritory*. Charloteville: Univ. Press of Virginia, 1973.

HAESBAERT, Rogério. O *mito da desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARDT, Michael; NEGRI, Antônio. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão*. Petrópolis: Vozes, 1998.

HISSA, Cássio. *A mobilidade das fronteiras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

HUGON, Philippe. *Geopolítica da África*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

HURRELL, Andrew *et al*. *Os BRICS e a ordem global*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

KRUGMAN, Paul. *A desintegração americana. USA perdem o rumo no século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

LACOSTE, Yves. *De la géopolitique aux paysages. Dictionnaire de la géographie*. Paris: Armand Colin, 2003.

LEVY, Jacques; LUSSAULT, Michel. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003.

LINDÓN, Alicia. Los giros teóricos: texto e contexto. In Lindón, A.; Hierneaux, D. (orgs.) *Los giros de la geografia humana*. México, D. F.: Anthropos, 2010.

LOROT, Pascal. *Histoire de la Géopolitique*. Paris: Economica, 1995.

MANN, Michael. "O poder autônomo do Estado. Suas origens, mecanismos e resultados." In Hall, Jonh (org.) *Os Estados na história*. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

MARTIN, André. *Fronteiras* e *nações*. São Paulo: Contexto, 1992.

MELLO, Leonel. *Quem tem medo da geopolítica?* São Paulo: Edusp; Hucitec, 1999.

MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações*. Brasília: Ed. UnB, 2003.

NYE Jr., Joseph. *O futuro do poder*. São Paulo: Benvirá, 2012.

OHMAE, Kenichi. *O fim do Estado-Nação*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

ROBERTSON, Roland. *Globalização*. Petrópolis: Vozes, 2000.

SACK, R. *Human territoriality. Its theory and History*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1986.

SACK, R. "O significado de territorialidade". In Dias, L.; Ferrari, M. (orgs.) *Territorialidades humanas e redes sociais*. Florianópolis: Insular, 2011.

SANTOS, Milton. "O retorno do território". In Santos, M. *et al*. (orgs.). *Território. Globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec; ANPUR, 1996.

SASSEN, Saskia. *Territorio, autoridad y derechos*. Buenos Aires: Katz, 2010.

SEONE, José; TADDEI, Emílio (orgs.). *Resistências mundiais*. Petrópolis: Vozes; CLACSO, 2001.

SOUSA SANTOS, Boaventura. *A globalização* e *as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2005.

SPEKTOR, Matias; NEDAL, Dani (orgs.). *O que a China quer?* Rio de Janeiro: FGV, 2010.

TAVARES, Maria Conceição; FIORI, José (orgs.). *Poder* e *dinheiro*. Petrópolis: Vozes, 1997.

TAYLOR, Peter; FLINT, Colin. *Geografia Política*. Madrid: Trama Editorial, 2000.

VEIGA, Francisco; MOURENZA, Andrés (coord.) *El retorno de Eurasia, 1991-2011*. Barcelona: Península, 2012.

VESENTINI, J. William. *Novas geopolíticas*. São Paulo: Ed. Contexto, 2000.

VIOLA, E. Globalização, democracia e sustentabilidade: as novas forças sociopolíticas transnacionais. In Becker, B. e Miranda, M. (orgs.). *A geografia política do desenvolvimento sustentável.* Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Análisis del sistema-mundo.* México, D.F: Siglo XXI, 2005.

WALLERSTEIN, Immanuel. *O fim do mundo como o concebemos*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2002.

7. Geografia e Gestão Ambiental

7.1 O meio ambiente nas Relações Internacionais: avanços conceituais e institucionais

Tema de pouca relevância no contexto nacional e internacional até meados do século XX, a questão ambiental vem desde então e, principalmente, a partir dos anos 1960, adquirindo crescente importância nas relações internacionais.

Embora a valorização da natureza tenha se manifestado com alguma intensidade no próprio movimento naturalista inglês do século XVIII, quando se refletiu, de modo expressivo, não só no campo das artes, como em algumas iniciativas pioneiras de proteção à vida selvagem e do conservacionismo do século XIX, nessa ocasião partia-se basicamente de movimentos e iniciativas isoladas.

Nesse sentido, não é por acaso que tais movimentos se originassem em grande parte no centro de um império colonial e da Revolução Industrial, como a Inglaterra. País que começava a enfrentar em seu próprio território a excessiva fumaça das novas fábricas, a transformação das paisagens naturais tradicionais e o aparecimento de novas doenças (MACNAGHTEN & URRY, 1998, *apud* FLORIT, 2004).

Cabe observar que as iniciativas conservacionistas do século XIX, tais como a criação do Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos em 1872, de enorme importância na história do movimento ambientalista

devido ao *status* legal e de gestão ainda inéditos naquela época, apesar de exercer grande influência na difusão de áreas protegidas em algumas partes do mundo, e, especialmente, na América Latina (Parque Nacional da Tijuca, no Brasil) e Caribe, na segunda metade do século XIX, não chegou, contudo, a ser questão relevante da diplomacia naquele período.

Na atualidade, entretanto, a mudança de postura em direção ao ambientalismo contemporâneo deve-se, em grande parte, à constatação empírica da ameaça eminente de esgotamento e/ou deterioração dos recursos naturais em escala planetária em face de um processo civilizatório pautado no uso indiscriminado desses recursos[40], o que coloca em risco não só a continuidade desse processo e da forma de desenvolvimento e de consumo a ele associado como, mais adiante, a própria sobrevivência do homem no planeta.

Ao lado dessa constatação empírica ocorreram, ao longo das últimas décadas, significativos avanços tanto nos planos conceitual quanto institucional no que se refere ao entendimento e aos pactos mundiais que devem ser feitos em torno da preservação do planeta e da sociobiodiversidade que ele abriga.

Um marco na história recente dos avanços conceituais alcançados pelo ambientalismo contemporâneo remete ao consenso obtido, no século XX, em torno de conceitos centrais, tais como o de:

- esgotamento dos recursos naturais do planeta – décadas de 1960 e 1970[41];
- desenvolvimento sustentável – final da década de 1980.

Colocando em xeque a ideia do progresso ilimitado difundido pelo industrialismo moderno, baseada na aplicação do conhecimento científico para dominar e transformar a natureza, a questão do limite e da racionalidade no uso dos recursos naturais pela sociedade revalorizou o campo conceitual da geografia e, em especial da geografia política, ao trazer

as relações sociedade-natureza para o centro das discussões políticas acerca da apropriação e uso futuro do planeta no final desse século.

A discussão acerca da solução para a questão do esgotamento dos recursos e a poluição pela adoção de uma política mundial de controle de crescimento denominada “Crescimento Zero”, foi imediatamente contestada por ser extremamente simplista ao considerar o mundo como homogêneo quanto ao consumo de energia e de recursos, o que condenaria os países pobres a um estado permanente de subdesenvolvimento, refreando seu crescimento com o pretexto de preservar o planeta.

Assim, se a questão ambiental delineada neste final de milênio revaloriza o próprio campo disciplinar da Geografia ao resgatar sua essência integradora frente à relação sociedade-natureza, o desenvolvimento sustentável visto enquanto instrumento político de regulação do uso do território (onde ocorre, portanto, tal relação) joga o debate no âmbito da geografia política.

Nesse contexto, não só se amplia o campo de discussão do conceito em construção e ainda com forte margem de questionamento e imprecisão[42], como se introduz uma nova distensão no próprio objeto da geografia política. Esta última, caminha no sentido da abertura de seu leque de indagações e análise, contemplando agora, também, as formas de distribuição do poder em relação à apropriação e uso dos recursos naturais no espaço nacional e regional, assim como os modos de repartição desse poder no interior do complexo aparato administrativo e institucional do Estado moderno e mais amplamente, no interior da sociedade.

O grande desafio geopolítico embutido na proposta ambiental e veiculado em um ambiente de franca globalização das comunicações e da economia em geral constitui, contudo, nas mudanças ocorridas no relacionamento entre os Estados-nação que passam externamente a transitar de entidades fundamentalmente separadas, detendo o controle

administrativo dentro de suas fronteiras, para o fortalecimento de padrões de interdependência entre eles.

Se, internamente, o Estado não é mais aquele de Ratzel, detentor único do poder, externamente ele passa, também, a compartilhar dos desafios e incertezas comuns resultantes da exploração conjunta dos recursos naturais do planeta (da nave-mãe), julgados até há pouco tempo inesgotáveis, por um projeto industrializante pautado em uma economia de fronteira, que tinha seu desenvolvimento cumulativo realizado à custa da exploração progressiva dos recursos naturais.

Dentro desse quadro é que se discutem, contemporaneamente, as novas formas de contrato entre os homens e entre eles e a natureza, mediadoras, a seu turno, de novos pactos de poder, intranacionais e internacionais, que se materializam na renovação da prática política e da gestão territorial geopolítica, agora vistas em um contexto multidimensional.

Em outras palavras, práticas que são atualmente analisadas dentro de um ambiente que tenta substituir, ou ao menos compatibilizar, os interesses de curto prazo voltados para a valorização econômico-financeira imediata com o compromisso de longo prazo, que envolve o respeito não só às necessidades e interesse dos atores sociais presentes ou representantes nas decisões tomadas quanto à alocação e uso dos recursos, como, também, das gerações futuras ainda não representadas no jogo político em curso para com as quais, porém, tem-se o compromisso ético de garantir um futuro minimamente “sustentável”.

Este parece ser o caminho aberto para a ampliação do significado do termo sustentabilidade, esvaziado de seu sentido inicial estritamente econômico, e aprofundado no campo político, diplomático, social e cultural de forma mais ampla, conforme sua elaboração em Nosso Futuro Comum.

O Relatório Brundtland amplia o debate em torno do desenvolvimento

sustentável, ao enfocar a responsabilidade dos problemas ambientais e a vontade política para enfrentá-los nas mãos das instituições e interesses – nacionais e internacionais – estabelecidos entre os homens à medida que contextualiza esse conceito dentro de um objetivo uma abordagem metodológica e uma finalidade normativa igualmente importantes.

É nesse contexto que se insere o debate conceitual na atualidade, tendo em conta que a relação entre o desenvolvimento sustentável e a geografia política, longe de suscitar questões triviais e acabadas, reflete, antes de tudo, as inquietações e incertezas que rondam a vida na Terra na década inicial do século XXI.

Com efeito, se o território nacional enquanto limite de validade espacial do direito do Estado sempre teve um papel importante na história do espaço político (LEVY, 1991), ele torna-se, contudo, cada vez menos adequado como recorte espacial de compreensão da complexidade e dos dilemas colocados pela globalização contemporânea. E a preocupação ecológica talvez seja aquela que mais tenha contribuído para abalar a ideia de soberania, um dos pilares de criação do Estado moderno, juntamente com o território e o povo, ao reivindicar a necessidade de uma ação global em defesa de Gaia, domicílio comum de toda a humanidade, que começa a dar sinais de esgotamento e que cabe preservar para usufruto das gerações presentes e futuras.

Nesse sentido, a relação entre as fronteiras torna-se cada vez mais complexa na medida em que o espaço se rearticula em face das transformações estruturais em curso no mundo, colocando em questão uma maior permeabilidade no que se refere à soberania do Estado, notadamente frente às demandas contemporâneas postas, entre outras, pela diversidade cultural e ambiental.

Na defesa conjunta do meio ambiente deve-se observar, contudo, que coexistem poderosos interesses e forças políticas e econômicas em questão,

que se valem de algum modo do discurso ecológico para reafirmar-se no mundo contemporâneo, onde os antigos antagonismos Leste-Oeste parecem ultrapassados pelo confronto Norte--Sul e os conflitos político-ideológicos perdem espaço para os interesses explicitamente econômicos, assim como para as diferenças culturais.

Até mesmo reivindicações geopolíticas há muito ditas como superadas, como a do expansionismo territorial, consagrada na conceituação do espaço vital, são, de algum modo, atualizadas pelas teses neomalthusianas, abrigadas em muitos discursos ambientalistas a favor do controle de natalidade, apontado como solução para a redução da "pressão antrópica" sobre os frágeis ecossistemas presentes no Terceiro Mundo.

Na visão de Becker (1995), a diminuição ou o controle do número de habitantes nos países periféricos constituiria a contrapartida contemporânea ao expansionismo territorial já ultrapassado, não se levando em consideração o fato de ser o acesso aos recursos, mais do que o próprio quantitativo populacional, o que contextualiza a problemática ambiental nas economias emergentes e nos países pobres. Segundo Redclift (1989), quanto mais se analisam os conflitos acerca da distribuição e da gestão dos recursos nos países em desenvolvimento, mais atenção é preciso em relação aos mecanismos políticos e sociais através dos quais os interesses sobre o meio ambiente são canalizados e expressos.

Nesse sentido é que se afirma ser o desenvolvimento sustentável não somente uma questão ecológica ou econômica estrito senso, mas um conceito fundamentalmente político à medida que para sua efetivação concorram pressupostos básicos relativos à alocação de recursos ao poder ou ao seu controle, à mediação de conflitos e, não menos importante, à elaboração da agenda política de encaminhamento de soluções e é nesse jogo que os interesses de toda ordem se chocam, ao mesmo tempo em que coalizões inesperadas se efetivam.

Assim, se alguns pontos parecem sensibilizar mais diretamente a maioria dos Estados, dada a eventual ameaça que representariam à saúde do Planeta, como o da diminuição da camada de ozônio e o da emissão de poluentes provocando o "efeito estufa", outras questões mais polêmicas estão à espera de uma eventual solução tecnológica ou são relegadas a um segundo plano.

Esse parece ser o sentido da crítica feita, entre outros, por Capra (1982) e Dupuy (1990), atacando o racionalismo científico do mundo ocidental e o projeto técnico por ele alimentado, que acabou difundido por toda a humanidade, e que atualmente conduz a uma situação paradoxal, uma vez que o padrão de consumo de grande parte da população dos países ricos e da elite dos demais países, não poderia se estender a toda a humanidade, sob a pena de comprometer, de vez, os recursos naturais do planeta.

As formações políticas e as instâncias executivas parecem incapazes de apreender essa problemática no conjunto de suas implicações. Apesar de estarem começando a tomar uma consciência parcial dos perigos mais evidentes que ameaçam o meio ambiente natural, elas geralmente se contentam em abordar o campo dos danos industriais e, ainda assim, unicamente numa perspectiva tecnocrática, ao passo que só uma articulação ético-política, envolvendo o meio ambiente, as relações sociais e a subjetividade humana, é que poderia esclarecer suficientemente esta questão, como sugere Guattari (1989).

Na opinião deste autor, não haverá verdadeira resposta à crise ecológica a não ser em escala planetária e com a condição de que se opere uma autêntica revolução política, social e cultural, reorientando os objetivos da produção de bens materiais e imateriais.

Com efeito, há sinais evidentes de que a evolução tecnológica em curso está sendo capaz de promover alterações profundas no processo produtivo particularmente no que diz respeito às relações entre o patrimônio natural e

a atividade industrial, conseguindo uma crescente eficácia nos métodos de manipulação e transformação dos recursos naturais, aí incluído o uso da energia, contribuindo para a obtenção de níveis crescentes de produtividade do sistema como um todo. Alimentado por um promissor mercado verde, as tecnologias já disponíveis em muitos setores industriais têm permitido a generalização da prática da reciclagem de inúmeros materiais e do aproveitamento de resíduos e descartes de todo tipo.

Para Costa (1995), tais processos têm contribuído para a obtenção de índices cada vez menores de desperdício e poluição, economizando matérias-primas, energia e, portanto, os recursos naturais em geral, aumentando a produtividade por unidade de capital investido no empreendimento e a competitividade dos produtos no mercado externo.

De certo modo, a proteção ambiental está se tornando uma das principais áreas de investimentos para um sistema em busca de alternativas de reciclagem e que não perde oportunidades capazes de combinar os interesses econômico-financeiros com uma ideologia vendável em um sistema competitivo de escala planetária.

Do ponto de vista da reprodução do sistema capitalista, nos dias atuais, parece indiscutível que o dinamismo do mercado verde se constitui num dos principais pontos de apoio para a sustentação da acumulação, assim como alimenta um novo período na geopolítica mundial via exigências e restrições impostas ao comércio internacional, que, ainda no curto prazo, poderá se constituir em um poderoso fator de discriminação das exportações dos países mais pobres.

Nessa perspectiva, a exigência do "selo verde", como o atualmente imposto para a comercialização de produtos florestais e, agora, também, de produtos agropecuários em alguns países, pode representar uma tentativa de regulação perversa para aquelas economias que têm na exploração dos recursos naturais abundantes sua principal fonte de receita no comércio

internacional.

A discussão em torno das patentes[43] reflete, em parte, a tentativa de se valorizar, de outra forma, esses recursos, ou seja, através da própria preservação da natureza e dos povos que a conhecem de perto (isto é da biodiversidade tomada em seu sentido pleno), em troca da tecnologia inexistente nos países do Terceiro Mundo.

Nesse sentido, parece não restar dúvida de que o avanço tecnológico no futuro estará muito mais associado à preservação do patrimônio natural dos ecossistemas florestais, por exemplo, do que à extração dos recursos aí localizados, podendo se revelar num valioso fator de barganha para os países que os detêm, ou ao contrário, se constituir em uma fonte de dependência frente à oligopolizada informação/pesquisa científica, notadamente aquela desenvolvida nos setores de ponta como o da biotecnologia.

Inúmeros exemplos de indústrias do hemisfério sul que integram o fator ambiental, sobretudo na sua dimensão concorrencial, asseguram que já se percebe também que essa argumentação é fundamental para o acesso aos mercados dos países ricos.

Com a economia de mercado reagindo a seu modo ao alerta ambiental, colocam-se novos desafios e incertezas quanto à concretização dos postulados do desenvolvimento sustentável em um mundo dividido entre ricos e pobres ainda mais que as macroestratégias adotadas até agora, em nível mundial, têm-se revelado muito tímidas frente à realidade em que sobrevive grande parte da humanidade.

Nesse contexto, o avanço institucional verificado em torno das questões ambientais envolve tanto a estruturação interna aos estados nacionais para concretizar os tratados e acordos realizados no mundo, como o debate em torno da responsabilidade social e econômica das nações centrais frente ao

cumprimento por parte dos países emergentes e dos países mais pobres das metas acordadas.

Na realidade, a agenda dos organismos internacionais, a partir da última década do século XX e da década seguinte voltou-se, em grande parte, para a dimensão social como demonstra a realização de diversas conferências da ONU, Eco 92 – Cúpula da Terra, Conferência de Direitos Humanos de 1993, Conferência Mundial sobre Mulheres de 1995. No século atual seguem-se a Declaração do Milênio e seus Objetivos de Desenvolvimentos traçados em 2000 por essa instituição, a Conferência Internacional sobre o Financiamento ao Desenvolvimento de 2002, Johanesburgo 2002 (Rio + 10), a Conferência de Durban de 2002, as diversas COP – Painel de Alto Nível da ONU para as Mudanças Climáticas e, mais recentemente, a Conferência Mundial de Determinantes Sociais da Saúde, em 2011 e, finalmente, a Rio + 20, em 2012 (GALLO, 2012).

Esse processo consolidou a importância da agenda da sustentabilidade para a sobrevivência do planeta, o que hoje a coloca como agenda prioritária do ponto de vista global. Nesse contexto, nos vinte anos que se passaram desde a Eco 92, foi fundamental a institucionalização e o grau de consenso alcançado pelo desenvolvimento sustentável enquanto novo paradigma e princípio estruturante para o desenvolvimento, permitindo o avanço na criação de tecnologias, elaboração de indicadores e no envolvimento governamental, social e comunitário.

Ainda que haja dimensões conceituais a serem esclarecidas, como o conceito de economia verde, o aspecto mais crítico, contudo, continua a ser o da baixa implementação de medidas concretas capazes de enfrentar os principais desafios relacionadas à efetividade de políticas, pesquisas e outras estratégias que articulem os três pilares do desenvolvimento sustentável: desenvolvimento econômico, equidade social e proteção ambiental.

Desse modo, chegou-se em 2012 à Rio + 20 tendo como agendas

centrais a Economia Verde e a Governança para o Desenvolvimento Sustentável, isto é, com duas questões que tocam de perto elementos fundamentais de relações internacionais, tais como a da transferência de tecnologias limpas entre países, além da pactuação permanente, em vários campos, de estratégias, acordos e agendas comuns que envolvem escalas de ação diversas em nível nacional e global.

Ainda que aparentemente sejam agendas consensuais, os conceitos e implementação prática da Economia Verde e da Governança ainda é controversa. Segundo Gallo (2012) há desde posições que apontam para o "esverdeamento do capitalismo", até as que as identificam como o caminho de transformação para um mundo mais solidário. Todas, entretanto, destacam a importância de que se aprofundem o debate sobre o conteúdo e as estratégias destas Agendas.

Nesse sentido, a economia verde deve estar alinhada à promoção e à defesa dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e caminhar no sentido dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ainda em discussão.

Apesar da persistência e desdobramento mundial da crise financeira iniciada em 2008 nos Estados Unidos, o mundo avançou positivamente em alguns dos ODM que têm, entre outras, a meta de reduzir pela metade o número de pessoas com fome e sem acesso à água potável.

Contudo, o que se pode concluir em relação à perspectiva de uma nova postura global para superar os problemas ambientais é a afirmação de duas tendências que se reforçam com a crise financeira atual. A primeira delas relativa à necessidade da regulação estatal, isto é, da "mão visível" do Estado sobre os mercados e os territórios nacionais e a segunda voltada à necessidade de melhorar a coordenação sobre as políticas financeiras, econômicas e ambientais não só entre as grandes economias mundiais – EUA, China e União Europeia – como entre elas e a economia real dos demais países.

Na perspectiva da economia verde talvez se possa superar uma das principais dificuldades do capitalismo industrial dos séculos XIX e XX que era a da incapacidade de generalizar pelo conjunto da população periférica os padrões de vida das economias centrais.

Isto implica em alterar a política fiscal, reformar e reduzir os subsídios a empreendimentos prejudiciais ao ambiente, redirecionar os investimentos para setores verdes primordiais, que utilizem recursos naturais e energia em menor quantidade ou de forma eficiente e que sejam socialmente inclusivos. Isto eliminaria indústrias marrons que em grande medida existem devido a subsídios.

Todo esse processo implica na presença maior da "mão visível" do Estado e no aprofundamento das agendas globais, o que requer um enorme esforço no sentido da governança e do fortalecimento de instituições com atuação global.

Finalmente, enquanto no nível nacional, conforme enunciado por Cano (1990), urge fazer o desenho de uma política que exija não um simples enxugamento do estado e sua desregulamentação, mas, sobretudo, uma profunda reformulação do Estado, retomando seu poder estruturante.

Na escala planetária, o conceito de governança é mais amplo do que o de governabilidade, pois não se restringe às questões do aparelho político-administrativo de estados nacionais separados. Ao contrário, ele se pauta na formação de parcerias, constituição de arranjos institucionais com participação conjunta de governos-empresas-sociedade, entre outras formas de articulação, construídas a partir não só de agendas e ações locais, regionais, nacionais, mas preponderantemente, e, com ênfase crescente, a partir de agendas globais.

7.2 Macrodivisão natural do espaço brasileiro: bacias, biomas, domínios e ecossistemas

Longe de constituir uma tarefa simples e de fácil execução, a divisão do

espaço geográfico brasileiro em grandes regiões é antes uma tarefa de caráter científico ditada tanto por interesses acadêmicos, quanto por necessidades do planejamento e, mais recentemente, da gestão do território.

Assim, enquanto atividade científica acadêmica, a divisão do espaço brasileiro em macrorregiões constitui um exercício de discussão e elaboração de conceitos, teorias e métodos que levam a um determinado modelo que tem como objetivo, na maior parte das vezes, a ampliação do conhecimento científico sobre o território nacional (MAGNAGO, 1995).

A divisão regional, entretanto, é também uma tarefa executada para subsidiar o planejamento, especialmente ao que se refere à definição de uma base territorial institucionalizada para fins de planejamento, ou mesmo para fins de levantamento e divulgação de dados estatísticos pelos órgãos públicos.

Tal fato remete, necessariamente, a uma análise comparativa dos atuais modelos de macrodivisão natural do espaço brasileiro àqueles elaborados pela geografia tradicional, desde início do século passado, na qual é introduzido o conceito de região natural.

Com efeito, de acordo com Magnano (1985), nos estudos geográficos produzidos no Brasil a questão regional começa a ganhar consistência teórica a partir do início do século XX, com a obra de Delgado de Carvalho[44], na qual é introduzido o conceito de região natural.

A divisão natural do espaço geográfico apoiava-se na premissa de que uma divisão regional deveria ter caráter duradouro, seguindo a concepção clássica da geografia determinista baseada na hipótese de que os atributos naturais seriam os únicos capazes de definir uma região segundo características fixas, isto é, que não variavam ao longo do tempo, como os "fatores humanos".

Nesse sentido, elas serviriam para balizar os limites das regiões de um país de forma mais estável do que aqueles limites provenientes das intervenções do homem sobre a superfície terrestre, sujeita a mudanças constantes. A divisão proposta por Delgado de Carvalho baseava-se em elementos do meio físico, especialmente o relevo, o clima e a vegetação, definindo cinco grandes unidades naturais no Brasil[45].

Esse quadro regional, embora visasse ao ensino de geografia, teve grande influência nos estudos e pesquisas elaborados no país até os anos 30, quando novos conceitos foram, então, introduzidos na análise regional. Entretanto, foi apenas no início da década de 1940 que a questão da divisão geográfica do Brasil ganha novas contribuições teóricas e metodológicas, responsáveis pela elaboração da primeira divisão oficial do país em grandes regiões.

A proposta apresentada pelo IBGE[46], de modo semelhante à anterior servia-se da posição geográfica para nomear as Grandes Regiões e encontrava, também, no quadro natural o embasamento necessário para delimitar as regiões segundo as características naturais do território brasileiro[47].

Nessa ocasião, a abordagem regional do país continuava sendo realizada através da leitura das inter-relações das condições físicas, principalmente do clima, da vegetação e do relevo, na qual prevalecia a noção de fator dominante, isto é, a chamada nota característica da região que privilegiava, dentre esses atributos naturais, aquele mais influente na descrição e delimitação de um determinado recorte regional.

Pautadas, portanto, nas características do meio físico como elemento diferenciador do quadro regional brasileiro, as macrorregiões delimitadas pelo IBGE na década de 1940, representaram não só um período no qual se tornava necessário o aprofundamento do conhecimento do território nacional, como, conceitualmente, marcam o predomínio da noção de

“região natural” na compreensão do espaço geográfico, em um momento em que a questão regional ainda se confundia em grande parte com as diferenças existentes no quadro natural.

A metodologia empregada baseava-se no princípio da divisão, isto é, partia do “todo” – o território nacional – que sucessivamente se dividia e se subdividia em unidades cada vez menores. Desta forma, identificaram-se, primeiramente, cinco grandes regiões que, correspondendo aos espaços mais abrangentes, caracterizavam-se “pela dominância de um certo número de traços naturais comuns, que as tornaram bem distintas umas das outras”.

Essa divisão do Brasil em cinco macrorregiões, com base em características físicas, com pequenas alterações, mantém-se válida ainda hoje enquanto síntese da diversidade regional brasileira.

- **Região Norte:** Amazonas e Pará; Territórios Federais do Acre, Amapá, Rio Branco e Guaporé.
- **Região Nordeste:** Ocidental – Maranhão e Piauí. Oriental – Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas e Território de Fernando de Noronha.
- **Região Leste:** Setentrional – Sergipe e Bahia. Meridional – Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Distrito Federal (após 1960, Estado da Guanabara).
- **Região Sul:** São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.
- **Região Centro-Oeste:** Mato Grosso e Goiás (após 1960, o Distrito Federal).

Cabe observar que a importância dada ao conhecimento da realidade física do país na primeira metade do século XX longe de se relacionar à necessidade de preservação e de racionalidade do uso dos recursos, associava-se à necessidade de facilitar a ocupação humana que “esbarrava em toda a série de obstáculos que precisavam ser previamente conhecidos para que melhor possam ser transpostos ou dominados” (PEREIRA, 1943).

Com efeito, a necessidade de um conhecimento regionalizado do Brasil, a partir de “certos aspectos da geografia física” justificava-se naquela ocasião

muito mais pela ideia de evitar "ocupações efêmeras ou passageiras". Nesse sentido, as regionalizações realizadas tinham claramente um viés utilitarista de aproveitamento dos recursos naturais, do que propriamente um interesse de conhecer a diversidade natural para promover ou induzir uma ocupação mais racional, como as propostas atuais de macrodivisão do Brasil segundo bacias e biomas e ecossistemas.

Nesse sentido, a revalorização da natureza talvez esteja colocando em novos termos, e de forma direta na atualidade, a percepção do meio natural como elemento fundamental na diferenciação do espaço político, concorrendo com as formas tradicionais que presidem a divisão político-administrativa do território regional entre Estados e municípios, conforme observado no quadro acima.

A macrodivisão natural do Brasil na atualidade contrapõe-se, assim, a lógica da divisão política tradicional, que enquadra a base territorial e a ação administrativa, a uma outra (e nova) lógica de divisão territorial, de viés não necessariamente utilitarista, pautada numa apreciação do valor intrínseco e, portanto, não instrumental, da natureza e de formas culturais a ela associada.

Tal lógica torna difícil negar os conflitos estabelecidos entre o planejamento territorial do crescimento econômico e o da proteção ambiental, uma vez que eles irão se impor no curso da ação política tal como observarmos atualmente no Brasil e, especificamente, no que diz respeito às formas de avanço do povoamento na região amazônica.

Na atualidade, a introdução dos princípios de sustentabilidade inseridos na institucionalização da legislação ambiental no Brasil a partir da década de 1970 e legitimada na própria Constituição Federal de 1988 vem colocando na agenda política brasileira a necessidade de voltar a incluir critérios naturais na divisão regional brasileira.

Nesse sentido, a divisão do território brasileiro em Bacias hidrográficas

longe de constituir uma simples delimitação natural do país adquire, na atualidade, uma importância central para a gestão do território nacional notadamente quando se considera o sentido estratégico que vem adquirindo a regulação dos recursos hídricos no Brasil e no mundo contemporâneo.

A disputa pela água representará, no século XXI, um fator agravante da instabilidade global resultando a alocação ineficiente desse recurso natural em um entrave ao desenvolvimento econômico e uma ameaça imediata à qualidade de vida da população mundial. Nesse sentido, a regulação do uso desse recurso deve constituir um elemento-chave no planejamento das políticas territoriais das nações em geral e do Brasil, em particular[48].

Nesse contexto, a Bacia hidrográfica passa a ser, na atualidade, um critério de importância estratégica para se planejar uma ocupação sustentável tanto do ponto de vista ambiental como do ponto de vista normativo, dado o avanço ocorrido no âmbito da legislação sobre recursos hídricos no país[49].

A água constitui elemento essencial à vida, enquanto componente biológico dos seres vivos e meio de vida de várias espécies vegetais e animais, assim como fator fundamental de localização dos assentamentos humanos e, portanto, de entendimento das formas de organização socioeconômica do território nacional e de suas bacias.

As condições dos recursos hídricos revelam os impactos acumulados das formas de ocupação desse território, conforme analisado anteriormente nesse relatório, segundo os vetores estruturantes da dimensão socioeconômica. Com efeito, nenhum outro recurso natural oferece tantos usos legítimos quanto a água, aí incluída sua utilização para o abastecimento doméstico e industrial e como matéria-prima nas atividades industriais e agrícolas, para geração de energia e irrigação, entre outros.

A divisão de bacias hidrográficas de uma determinada região do país representa um desafio e sua compartimentação depende dos objetivos que se pretende atingir, da concepção metodológica adotada e, sobretudo, da escala de apresentação. Em estudos mais específicos, podem ser delimitadas bacias que têm relevância socioeconômica em função da presença de represas e usinas hidrelétricas ou que abranjam municípios com alta densidade populacional ou ainda apresentem problemas de natureza ambiental.

De modo geral, os limites das bacias são definidos de acordo com critérios técnicos que incluem a separação dos divisores de água a partir da identificação das cabeceiras dos canais de primeira ordem, chegando-se à delimitação dos rios que formam a rede de drenagem principal. Assim, dependendo da escala do mapa a divisão hidrográfica pode ser cada vez mais detalhada e, portanto, comportar inúmeras subdivisões. O mapa abaixo constitui um exemplo de divisão do território brasileiro em grandes regiões hidrográficas[50].

Mapa 7.1 Divisão do Brasil em Regiões Hidrográficas

Fonte: Ministério do Meio Ambiente – Secretaria de Recursos Hídricos.

Em termos de disponibilidade hídrica o Brasil pode ser considerado um país privilegiado, uma vez que a produção total de água doce representa 53% do continente sul-americano (334.000m^3/s) e 12% do total mundial (1.488.000 m^3/s) (REBOUÇAS *et al*, 2002). Contudo, apesar do aparente abundância, o país apresenta uma extensa superfície territorial e grande diversidade física e climática que convivem com uma distribuição e uso desigual de seus recursos hídricos superficiais, no espaço e no tempo.

Essas características do território brasileiro são essenciais na discussão acerca da distribuição espacial das atividades agrícolas e do uso da água no Brasil, uma vez que o processo de ocupação agropecuária na atualidade deve necessariamente compatibilizar, no espaço e no tempo, o crescimento econômico, com a conservação ambiental, aí incluída a manutenção da quantidade e da qualidade dos recursos hídricos, considerado esse último, um ponto central da agenda política, social e econômica do país e do mundo contemporâneo.

O conhecimento da distribuição espacial da oferta de água, além da condição de qualidade das águas das principais bacias hidrográficas brasileiras, é de fundamental importância no sentido de promover o planejamento, de forma eficiente, e evitar conflitos de uso entre as várias atividades e os diversos segmentos sociais que a utilizam, notadamente para aquelas relacionadas à produção agropecuária.

De fato, é de origem política, social e cultural e não somente de um estrito determinismo físico-climático, a complexa questão que envolve a análise das diversas formas de utilização da terra e suas compatibilidades e impactos sobre os recursos hídricos, dentre os quais se destaca aqueles relativos ao agravamento das condições de seca e de enchente. É, contudo, de origem político-institucional as ações e a regulamentação frente à questão da escassez/abundância que surgem no processo de utilização dos

recursos hídricos para fins agropecuários.

Neste contexto, a situação de escassez e estresse hídrico emerge como uma questão cada vez mais presente no território nacional, especialmente nas bacias localizadas em áreas que apresentam uma combinação de baixa disponibilidade e grande demanda de recursos hídricos. Com efeito, observa-se, atualmente, que cerca de 80% dos recursos hídricos disponíveis em território nacional, estão distribuídos entre as bacias hidrográficas de menor densidade demográfica, enquanto as regiões mais densamente urbanizadas detêm somente 12% dos recursos hídricos, abrigando 54% da população de total do país (ANA, 2011).

Na atualidade, uma outra forma de macrodivisão natural do Brasil que vem adquirindo crescente importância nas discussões acerca da política ambiental voltada para a redução do desmatamento e da biodiversidade na Amazônia constitui aquela que privilegia a vegetação enquanto um critério fundamental para definir os Biomas Brasileiros.

Com efeito, esse termo[51] tornou-se muito útil conceitual e metodologicamente para dimensionar, na atualidade, a questão da perda da vegetação, isto é, da massa vegetal e das outras formas de vida a ela associada.

Mapa 7.2 - Divisão do Brasil em biomas

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nesse sentido, a divisão do Brasil em biomas é considerada por amplos setores do ambientalismo no Brasil e no mundo como um instrumento fundamental e legítimo para aplicar corretamente a legislação ambiental, notadamente aquela que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa, como é o caso da Lei da Mata Atlântica[52], considerando como integrante desse bioma as formações florestais e ecossistemas específicos[53], cuja delimitação deve ser feita cartograficamente.

A definição dos limites dos biomas brasileiros será igualmente útil para se solucionar algumas pendências em torno da aplicação de diferentes cotas de "reserva legal" contidas no Código Florestal[54] que variam de acordo com a cobertura vegetal das diversas regiões do país.

Desse modo, abre-se na atualidade a discussão acerca da conveniência de substituição do recorte geopolítico da Amazônia Legal, utilizada nesse Código, pela conceituação mais adequada de divisão territorial segundo

biomas.

De acordo com Coutinho, conforme desenvolvido por Walter (1986, *apud* COUTINHO, 2004, *vide* <www.scielo.br/abb>), o bioma seria uma área do espaço geográfico de grande dimensão representada por um tipo uniforme de ambiente, identificado e classificado de acordo com o macroclima, a fitofisionomia (formação), o solo e a altitude, isto é, os principais elementos que caracterizam os diversos ambientes continentais[55].

Apesar de pautar-se por uma delimitação que se pretende "mais técnica" do espaço geográfico do que os recortes político-administrativos (estados, municípios) que costumam definir as regiões geográficas no Brasil, a divisão segundo bioma ao pautar-se no domínio ou na proporção de diferentes formas de vida (vegetal e animal) que o compõe torna também muito difícil e impreciso o traçado de limites que os diferencia.

Nesse contexto, a discussão da divisão do espaço brasileiro revela a tendência atual a uma estruturação preferencial das ações políticas a partir de uma divisão regional na qual a ação pública e os programas de governo se ajustem às características e potencialidades da base de recursos naturais notadamente em um momento histórico em que se projeta uma regulação do território mais afinada com a diversidade e a capacidade de suporte do meio natural.

A revalorização da dimensão e da política regional, agora incorporando um forte componente ambiental, constitui, pois, um dos elementos marcantes do cenário da globalização nesse início do século XXI, além de um ponto central para se projetar um planejamento que sirva a um projeto de desenvolvimento que se quer sustentável.

Desse modo, o objetivo central de se promover um planejamento territorial do Brasil balizado pelos princípios de sustentabilidade tem contribuído para a busca de novos modelos de divisão regional, ou pelo

menos de definição de um quadro de macrorregiões brasileiras, na qual as unidades identificadas tenham alguma coerência interna e certo grau de permanência de seus atributos constitutivos, que pressupõe, necessariamente, levar em conta um patamar mínimo de características naturais estruturantes, sejam elas a bacia hidrográfica, bioma ou ecossistema.

7.3 Política e gestão ambiental no Brasil

É em torno do controle e uso dos recursos naturais que se coloca na atualidade a questão da política e da gestão ambiental no Brasil.

A análise dessa questão passa, em linhas gerais, pela capacidade que tem o Estado contemporâneo e, no caso específico, o Estado brasileiro, de influenciar o destino dos homens e dos recursos naturais em seu território.

Vale lembrar que, nesse início do século XXI, o território não se restringe mais àquele delimitado pelas fronteiras internacionais e dividido internamente pelas esferas político-administrativas. Além disso, ele passa também a englobar o espaço de práticas vivenciadas[56] em várias escalas de referência, da local à global, cuja regulação abre um novo campo à ação política e à gestão quanto aos limites da ação humana sobre o meio natural.

A política e a gestão ambiental dizem respeito, assim, às formas de que dispõe o Estado brasileiro de manifestar o controle sobre o comportamento humano em seu território, em um momento histórico em que esse controle é cada vez mais pactuado com a sociedade, notadamente no que se refere ao somatório das práticas humanas sobre o meio ambiente.

Nesse sentido, a normatização da ação direta do homem sobre o meio ambiente passa, necessariamente, por alguma forma compartilhada e descentralizada, de se concretizar a ação pública e privada sobre o território nacional. Com efeito, a proteção e defesa do meio ambiente parecem constituir, nesse início de século, um dos poucos campos de ampliação do

poder institucional do Estado brasileiro, ao tentar normatizar, de modo abrangente e articulado, as complexas relações entre a sociedade e a natureza.

Atuando inicialmente em resposta a pressões políticas, provenientes em grande parte do exterior, a favor da preservação das florestas tropicais e de seus povos indígenas, a evolução da política e da gestão ambiental no Brasil ocorreu, assim, através da sua interação com uma das frentes mais expressivas de enfraquecimento das fronteiras nacionais no mundo contemporâneo, constituída em torno da preservação do planeta.

Nesse sentido, a ação política referente a questões tais como a delimitação de terras indígenas, unidades de conservação, controle de desmatamento, sequestro de carbono e mudança climática, entre outros, tornou-se um desafio ao papel mediador desempenhado pelo Estado brasileiro ao forçar, dentro de um quadro institucional de afirmação do federalismo no país, uma interlocução cada vez mais ampliada não só entre os vários entes federativos – união, estados e municípios – como entre os vários agentes e atores sociais que se organizam, nacional e internacionalmente, em torno da causa ambiental.

Se à política ambiental cabe, assim, um papel fundamental de absorção e estabilização da “ordem natural” recorrendo a técnicas, métodos e normas de adaptação de segmentos do aparelho do Estado, à gestão cabe promover a melhoria contínua das relações do homem com o seu meio[57].

Com efeito, segundo Oliveira (2004), o objetivo da gestão ambiental é propiciar a melhoria contínua das relações homem-meio. Ainda segundo esse autor, devido às características sistêmicas e complexas das questões ambientais, as estratégias legais e práticas para alcançar tal continuidade devem considerar a presença de ciclos e subsistemas; a abordagem integrada e o maior número de agentes possível, remetendo à noção de diversidade e a sua importância para a flexibilidade e estabilidade dos

sistemas ambientais.

No Brasil, a internalização da problemática ambiental no âmbito das normas jurídicas e, portanto, da ação política, viria a se materializar concretamente na reformulação do arcabouço jurídico e institucional do Estado pela introdução, nas Constituições Federal de 1988 e estaduais (mais recentes), de capítulos específicos voltados à regulamentação do uso dos recursos naturais.

O Quadro abaixo elenca a evolução das principais iniciativas do estado brasileiro no campo da política ambiental.

Evolução da Política Ambiental no Brasil

1981. Lei 6.938 - **Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA):** “a preservação ambiental (...) visa assegurar condições para o desenvolvimento socioeconômico, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana”. Cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

1988. Constituição Federal, artigo 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações”.

1990. Decreto 99.274 - **Licenciamento Ambiental:** estabelece procedimentos tais como: Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) de atividades e obras utilizadoras dos recursos naturais.

1992. Agenda XXI: principal documento resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92: A Agenda 21 é um programa de ação, baseado num documento de 40 capítulos, contendo um levantamento de prioridades para o desenvolvimento de uma

comunidade visando promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

1997. Lei 9.433 – **Política Nacional de Recursos Hídricos** e **Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:** regulamenta o uso da água de forma compartilhada.

1998. Lei 9.605 – **Lei de Crimes Ambientais:** prevê aplicação de punições além de incorporar métodos e possibilidades de não aplicação de penas através da recuperação ao dano ou pagamento da dívida à sociedade.

2000. Lei 9.985 – **Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC):** divide as Unidades de Conservação do Brasil em Unidades de Proteção Integral (antes denominadas de unidades de uso indireto) e Unidades de Uso Sustentável (antes denominadas de unidades de uso direto).

2004. Decreto do Executivo – **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal:** propõe medidas e coordena ações que visam à redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal.

2006. Lei 11.284 – **Lei de Gestão de Florestas Públicas para a Produção Sustentável:** regulamenta a gestão de produtos madeireiros, não madeireiros e de serviços relacionados à natureza, como os esportes de aventura. Essa lei cria no MMA o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).

2006. Lei 11.284 – **Lei da Biodiversidade:** dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável.

2008. Projeto de Lei – **Política Nacional de Combate às Mudanças**

Climáticas: determina medidas para que as emissões de gases de efeito estufa sejam mantidas em níveis que não influenciem o sistema climático de forma perversa.

2010. Lei 12.305 – **Política Nacional de Resíduos Sólidos:** tem como objetivos básicos, entre outros, a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; a redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, incentivo à indústria de reciclagem e gestão integrada de resíduos sólidos.

2012. Lei 12.651 – **Novo Código Florestal:** dispõe sobre a proteção da vegetação nativa estabelecendo normas gerais com o fundamento central da proteção e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa em harmonia com a promoção do desenvolvimento econômico.

Conforme visto no Quadro acima, a partir da década de 80 foram feitas novas abordagens à legislação existente no sentido de ajustá-la a uma nova etapa de valorização dos atributos naturais que exigia um enquadramento normativo ampliado e sintonizado à diversidade ambiental do país e ao período de consolidação dos princípios federativos e do Estado Democrático de Direito, reforçados pela Constituição Federal de 1988.

Assim, além da própria originalidade representada por uma legislação que pretende introduzir uma nova racionalidade ao uso dos recursos naturais, tradicionalmente visto segundo uma lógica unilateral e produtivista, a política ambiental traz ainda um caráter intrinsecamente descentralizador da ação pública o que constituiu, também, um outro traço inovador inerente à esta última.

A necessária descentralização da ação pública sobre o meio ambiente servirá, de algum modo, para colocar em novos termos a relação entre as esferas governamentais assim como entre o público e o privado, uma vez que o Estado brasileiro, em todas as suas escalas de representação, passou a

admitir a parceria com diversos segmentos da sociedade civil para levar a termo as transformações impostas pela agenda ambiental.

Cabe observar que a Lei 6.938/81, que instituiu a PNMA, é válida para todos os entes da federação[58]. Portanto, além de servir como base na elaboração de todas as normas legais do país que versam sobre meio ambiente, ela vai colocar, também, de forma mais explícita, a questão das competências legais/administrativas e das escalas geográficas de representação do território na federação brasileira.

Elaborada anteriormente à Constituição Federal de 1988, a questão das competências político-administrativas não se colocava, ainda, naquela ocasião, de forma tão clara como após a promulgação da Carta Magna, uma vez que os estados e, principalmente, os municípios, só viriam a reivindicar uma ingerência mais firme no uso de suas competências territoriais, no que se refere ao uso dos recursos naturais, com a promulgação da última Constituição que consagra o uso compartilhado do território nacional e de seus atributos naturais nos moldes de uma divisão federativa.

No caso específico da legislação ambiental ou, mais amplamente, naquela afeta à atuação direta do Estado sobre os recursos naturais, pode-se dizer que existe, também, na atualidade, uma necessidade crescente de se compatibilizar a legislação existente com as diversas escalas e competências, legislativas e materiais, sobre as quais se pretende atuar.

Desse modo, novas formas de exercício do poder (e de controle) sobre as atividades dos diferentes segmentos sociais foram projetadas, visando atender às injunções e complexidades da dinâmica ambiental/territorial do país, com implicações diretas nas formas de organizar a administração e a regulação do espaço político nacional, em todas as suas esferas de atuação, municipal, estadual e federal.

Nesse sentido, tornou-se urgente por parte do poder público federal

tomar a iniciativa de articular ações em múltiplas escalas visando à promoção de uma intervenção coordenada, isto é, coesa, sobre o território nacional.

É nesse contexto que se projeta, na atualidade, um cenário negociado de políticas públicas e de instrumentos dessa política voltados para a promoção da sustentabilidade ambiental a começar pela estruturação de um campo regulatório pautado pelos princípios de equidade característicos do Estado Democrático de Direito.

A noção de sustentabilidade ambiental é aqui considerada não só do ponto de vista estritamente técnico, enfatizando taxas de exploração e de regeneração de recursos naturais, sendo, portanto, tratada por meio de esquemas de regulação e de sistemas normativos como, também, sob o ângulo das relações sociopolíticas, envolvendo os conflitos de interesse em jogo na apropriação e uso dos recursos naturais e que implicam mudanças no nível político e institucional para viabilizar a sustentabilidade.

A sustentabilidade ambiental traz embutida novas formas de exercício do poder (e de controle) sobre as atividades dos diferentes segmentos sociais, visando atender às injunções e complexidades da dinâmica ambiental/territorial contemporânea, com implicações diretas nas formas de organizar a administração e a regulação do espaço político e de suas diferentes escalas e competências administrativas.

No campo da ação política, cabe, assim, de acordo com Becker (1995), a busca de convergências entre a gestão territorial e a gestão ambiental, entendida a primeira enquanto um amplo processo de negociação entre todos os atores envolvidos em um dado território para a tomada de decisões, acabando por englobar, portanto, a própria gestão ambiental e seus instrumentos de fiscalização e de controle sobre o uso dos recursos naturais.

Desta maneira, a ação no campo ambiental apresenta como uma de suas grandes contribuições à consolidação da democracia brasileira a necessidade política de instituir uma forma participativa de gestão, manifestada nos princípios da articulação intergovernamental e da integração interinstitucional, por meio da participação e controle social decorrente do aprofundamento de processos políticos pautados pela descentralização do poder decisório.

Na última década, de acordo com Zapata (2007 *apud* KRONEMBERGER, 2008), o Brasil é considerado um laboratório vivo de iniciativas ambientais e territoriais institucionalizadas, com potencial transformador, caracterizando um cenário diferente do experimentalismo difuso da década de 1990.

Assim, a sociedade brasileira vem assumindo importância crescente nos últimos anos, conquistando maior espaço no processo de desenvolvimento do país, embora ainda longe do ideal, contribuindo para a criação de um ambiente favorável ao mesmo. São expressões deste fato o crescimento da participação das entidades do Terceiro Setor e de Conselhos Municipais de Meio Ambiente[59], a participação da sociedade em orçamentos governamentais e a multiplicação de iniciativas de desenvolvimento local ou endógeno[60].

Com efeito, segundo Kronemberger (2008) existe no Brasil uma multiplicidade de iniciativas que visam o desenvolvimento local, seguindo uma tendência mundial, que tem em comum a formação de redes sociais, o fomento as dinâmicas democrático-participativas, ampliando a esfera pública, e o fortalecimento do capital social e humano.

A incorporação da gestão ambiental às organizações civis não é, contudo, tarefa fácil uma vez que ela exige um grande estímulo e reforço às atividades que realizam a interconexão entre as diferentes unidades administrativas, tais como os diversos departamentos, assessorias e diretorias envolvidos em cada uma das etapas de gestão.

A mesma atenção que deve ser dada à montagem e à estruturação dos elementos que compõem os sistemas de gestão deve ser também dirigida à montagem e estruturação das interconexões – os programas de documentação, capacitação e comunicação – entre os diversos agentes presentes ou potenciais.

Assim, a abordagem integrada, interdisciplinar, incorpora novas questões, exigindo, no plano metodológico e operacional, a reunião de informações de diversas fontes diferenciadas visando à preparação de bases para o diálogo com os vários setores envolvidos e, além disso, o desenvolvimento da capacidade de trabalhar de forma cooperativa.

Nação emergente na geopolítica mundial, o Brasil passa, na atualidade, por uma fase de acelerado dinamismo e mudanças nas formas de ocupação e uso de seu território que exige da Federação um esforço renovado de produção e intercâmbio da informação, com destaque para a informação georreferenciada, entre as diferentes esferas administrativas.

No *ranking* mundial o Brasil ocupa a quinta posição seja em extensão territorial, com 8.514.876,599 km^2, seja em população, com 190.755.799 habitantes, em 2010 e, em termos econômicos, avança para atingir posição próxima a esse patamar. Sua percepção enquanto país emergente na geoeconomia e na geopolítica mundial passa pelas diferentes maneiras como é visto do exterior o processo de ocupação de seu imenso território e o uso/gestão dos recursos naturais nele contido.

Assim, se por um lado o país é associado a um imenso patrimônio natural a ser preservado, dada a presença em seu interior da maior floresta tropical ainda existente no planeta, por outro lado é, também, assimilado enquanto uma das últimas fronteiras da agropecuária mundial, provedor de *commodities* agrícolas para um extenso mercado asiático em expansão.

Mais recentemente, a exploração do petróleo depositado na camada de

pré-sal localizada em águas profundas na costa brasileira repõe, em novos termos, a questão entorno das formas de compatibilização possível entre a exploração econômica dos recursos naturais e a necessária prevenção em sua utilização devido ao impacto que possa eventualmente causar na contaminação dos oceanos.

A dualidade nessa percepção do país sintetiza, de alguma forma, as múltiplas dimensões e temas que cobrem a temática em torno do desenvolvimento sustentável no Brasil, incluído o fato de que além de sua projeção enquanto potência ambiental e agrícola no mundo, o país ainda possui uma histórica desigualdade social e regional a ser superada. O acalorado debate em torno da elaboração do Novo Código Florestal constitui um exemplo do forte viés político que envolve a questão do uso do território e da terra no Brasil contemporâneo.

Tal desigualdade reforça a demanda em torno do monitoramento territorial de programas, projetos e ações públicas compromissados com o objetivo de reforçar a coesão social e regional da federação brasileira, dentro de um projeto de nação que se quer alinhado aos princípios de um federalismo cooperativo.

Nesse contexto, a produção da informação geográfica é, portanto, estratégica, para se realizar a compatibilização possível entre o crescimento econômico promovido por inúmeros atores e interesses dinamicamente articulados no território nacional e mundial *vis-à-vis* à melhoria nas condições de manutenção/promoção da diversidade/sustentabilidade cultural e ambiental do país com redução das desigualdades sociais.

Nesse início de milênio, no Brasil, a política e a gestão ambiental têm demonstrado, assim, uma grande capacidade de repensar os diferentes campos da política e, portanto, da ação humana, tanto em seus fundamentos teóricos e legais, quanto em suas aplicações práticas.

Bibliografia do Capítulo 7

BECKER, B. K. *Geopolítica da Amazônia*. Rio de Janeiro: UFRJ, Departamento de Geografia/LAGET, 1995.

BERNARDES, N. *Atlas Nacional do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1966.

CANO, W. *Uma alternativa não neoliberal para a economia brasileira na década de 1990*. Campinas: 1990.

CAPRA, F. "A concepção mecanicista da vida". In: CAPRA, F. *O Ponto de Mutação*. São Paulo: Editora Cultrix, 1992.

COSTA, W. M. *Geografia Política e Geopolítica*, São Paulo: Hucitec, 1993.

DUARTE. L. C. B. *Política externa e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

DUPUY, J. P. "Ivan llithc et la Critique du Projet Technicien". In: DUPUY, J. P. *Ordres et Désordres. Enquete sur un Nouveau Paradigme*. Paris: Seuil, 1990.

FLORIT, L. *A reinvenção social do natural: natureza e agricultura no mundo contemporâneo*. Blumenau: EDIFURB, 2004.

GALLO, E. (org.). *Saúde e economia verde*: desafios para o desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n6/v17n6a10.pdf>. Acesso em: 18 de julho de 2012.

GUATTARI, F. *As Três Ecologias*. Campinas: Papirus Editora, 1991.

IBGE. *Censo Demográfico, 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

KRONEMBERGER, D. M. P. *Zoneamento Ecológico-Econômico e Desenvolvimento Sustentável.* Brasília. MMA, 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=28&idConteudo=8639&idMenu=9268>.

LEVY, J. "A-t-on Encore (Craiment) Besion du Territoire?" In: *Espaces Temps* – Les Cahiers, 51. Paris. 1991.

MAGNAGO, A. A. A divisão regional brasileira: uma revisão bibliográfica. *Revista Brasileira de Geografia,* Rio de Janeiro: IBGE, vol. 57, n. 4, out./dez. 1995.

McCORMICK, J. *Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

OLIVEIRA, C. *Gestão Ambiental e Arranjos Institucionais: os Parques Ecológicos Paulistas*. Campinas: UNICAMP, Tese de doutorado, 2004.

PEREIRA, J. V. C. Concurso de monografias de aspectos geográficos municipais. *Boletim Geográfico*, Rio de Janeiro: IBGE, ano 1, n. 1, 1943.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Editora Ática, 1993.

STEIMAN, R. *Áreas Protegidas nas Zonas de Fronteira Internacional da Amazônia Brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ, Tese de doutorado, 2008.

WORLD COMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our Commom Future*. Oxford: Oxford University Press,1987.

Websites consultados:

<http://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 de junho de 2009.

<www.scielo.br/abb>. Acesso em: 25 de junho de 2009.

<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=28&idConteudo=8639&idMenu=9268>. Acesso em: 3 de julho de 2009.

---

40 Com efeito, a modernidade inaugurada no século XVIII considerava o âmago do impulso humano como uma vocação por conhecer e dominar os objetos não humanos e, portanto, a natureza, supondo uma concepção civilizatória onde o progresso deve ser medido e avaliado em termos da dominação humana da natureza (FLORIT, 2004).

41 Os limites do crescimento e o Relatório do Clube de Roma constituíram dois documentos fundamentais elaborados por um grupo de especialistas alertando para a ameaça concreta que representava a continuação da exploração dos recursos e da industrialização em ritmo acelerado, para o esgotamento das fontes de riqueza naturais do planeta.

42 Consagrado, ao final de 1987, pelo relatório Brundtland (***Our Common Future***), das Nações Unidas, o conceito de desenvolvimento sustentável é visto ali como um processo de mudança onde a exploração de recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento ecológico e a mudança institucional se harmonizam e estão de acordo com as necessidades das gerações presentes e futuras.

43 O conflito estabelecido em torno da questão de patentes expõe, basicamente, interesses opostos entre os países detentores da tecnologia (notadamente aquela referente à biotecnologia) e dos conhecimentos por eles desenvolvidos e patenteados, e os países detentores da natureza e dos seus segredos, aos quais negam o rótulo de universais por se localizarem em seus territórios soberanos, abrindo um debate ainda desconhecido na legislação existente em torno dos direitos de propriedade sobre os processos naturais, ou melhor, sobre os seres vivos.

44 Professor e, principalmente, grande difusor da geografia e, especificamente, dos estudos regionais no Brasil, Delgado de Carvalho acompanhou a visão regional clássica construída na passagem do século XIX para o XX na Europa.

45 Brasil Setentrional ou Amazônico, Brasil Norte-Oriental; Brasil Oriental; Brasil Meridional (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul); Brasil Central (Goiás e Mato Grosso).

46 Criado em 1937, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, teve entre suas tarefas iniciais elaborar "uma única divisão regional para o Brasil.

47 Ainda obediente à delimitação político-administrativa do país, a proposta do IBGE, para se adequar às necessidades da administração pública abria mão, mais uma vez, de uma divisão que retratasse a "existência real" da natureza.

48 No caso brasileiro, pode-se mesmo afirmar que uma das questões centrais que a sociedade e o Estado deverão enfrentar no século atual será aquela atinente ao uso planejado e compartilhado das grandes bacias hidrográficas e dos imensos recursos hídricos situados na face oriental da América do Sul, onde se estende o recorte territorial brasileiro.

49 A divisão do território brasileiro em Regiões Hidrográficas foi instituída juridicamente atendendo à vasta legislação criada sobre o uso dos recursos hídricos a partir de meados dos anos 90 do século passado.

50 A Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, criou a Agência Nacional de Água - ANA, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

51 O termo bioma tem origem no grego Bio = vida + Oma = grupo ou massa.

52 Lei n. 11. 428, de 2006.

53 Colinvaux (1993) definiu bioma como um "ecosystem of a large geographic area in which plants are of one formation and for which climate sets the limits". Importante salientar que se trata, pois, de um ecossistema, de uma unidade ecológica, estrutural e funcional, com seus componentes bióticos e abióticos. Todavia, não se deve supor erroneamente que bioma e ecossistema sejam sinônimos. Para a fisionomia, elemento de fundamental importância na classificação dos biomas, a fauna tem pouco ou nenhum significado. O mesmo não ocorre quando nos referimos a um ecossistema.

54 A reserva legal constitui um percentual da propriedade rural que deve permanecer com vegetação nativa, chegando tal reserva a abranger, de acordo com Medida Provisória em vigor, 80% da área da propriedade rural caso ela esteja localizada na Amazônia Legal. Como o recorte da Amazônia Legal obedece aos limites político-administrativos de 9 estados (Amazonas, Acre, Roraima, Pará, Amapá, Tocantins, Mato Grosso e Rondônia) e, no caso do Maranhão, estende-se até o Meridiano de 44°**,** o que se alega é que tais limites não serviriam para a aplicação de uma legislação pautada em características naturais do território.

55 Para Odum (1971 *apud* COUTINHO, 2004, <www.scielo.br/abb>), "regional climates interact with regional biota and substract to produce large, easily recognizable community units, called biomes (...) In a given biome the life form of the climatic climax vegetation (...) is uniform".

56 Segundo Raffestin (1993), sendo o território o "resultado da vivência (...) um produto usado, vivido pelos atores e utilizado como meio para sua prática e reprodução social, ele constitui o resultado tanto da prática social como da intenção do poder" sobre ele.

57 Desde as três últimas décadas do século XX, o meio ambiente no Brasil e no mundo vem-se tornando uma questão política que atravessa horizontalmente os campos tradicionais de formação e de divisão do poder, inclusive, e, principalmente, daqueles que se manifestam na conformação das fronteiras externas e internas do território, engendrando novos recortes espaciais, novas burocracias e mesmo, novos partidos políticos, sendo objeto da criação de complexos corpos de legislação e tema de programas de pesquisa nacionais e multinacionais e a causa de um movimento de massa que mobiliza milhões de pessoas em todo o mundo (McCORMICK,1992).

58 Marco da legislação ambiental contemporânea do Brasil, essa lei enfoca, pela primeira vez, o meio ambiente de forma abrangente sem o viés utilitarista e setorial que marcava a legislação anterior que balizava tão somente o uso mais eficiente dos recursos naturais.

59 Os Conselhos de Meio Ambiente são fóruns com participação da sociedade civil organizada que têm como função formular e acompanhar a implementação da política ambiental do município, podendo ter caráter consultivo ou deliberativo.

60 De acordo com Kronemberger (2008), desde que foram criadas pela Lei nº. 9.790/99, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs também vêm incrementando sua participação. Eram somente 5 em 1999, tendo alcançado um número de 3.470 em 2005 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006 *apud* KRONEMBERGER, 2008). As OSCIPS são entidades privadas, sem fins lucrativos, que tem como finalidade pelo menos uma das atividades de interesse público, nas quais destacam-se aquelas voltadas à preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável.